



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

Distr.
GENERAL

CERD/C/270/Add.1
14 de marzo de 1997

ESPAÑOL
Original: FRANCES

COMITE PARA LA ELIMINACION DE LA
DISCRIMINACION RACIAL

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

Informe inicial que los Estados Partes
debían presentar en 1995

Adición

SUIZA*

[13 de enero de 1997]

* El presente informe constituye el informe inicial de Suiza que debía presentarse el 29 de diciembre de 1995.

Para el documento básico que forma parte integrante de los informes de los Estados Partes, véase el documento HRI/CORE/1/Add.29.

Los miembros del Comité pueden consultar los anexos al presente informe en los archivos de la Secretaría.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 3	5

Primera parte

SINOPSIS DE LA POLITICA SUIZA EN MATERIA DE LUCHA
CONTRA LA DISCRIMINACION RACIAL

I. Observación preliminar	4	6
II. Población extranjera	5 - 26	6
A. Generalidades y métodos estadísticos	5 - 12	6
B. Indicaciones estadísticas	13 - 18	8
C. Evolución en los últimos diez años	19 - 26	10
III. Minorías culturales y religiosas	27 - 32	12
A. Generalidades	27	12
B. Minoría "jennische"	28	12
C. Minorías lingüísticas	29 - 31	12
D. Minorías religiosas	32	13
IV. Bases constitucionales y legislativas en materia de lucha contra el racismo	33 - 37	14
El artículo 4 de la Constitución federal	33 - 37	14
V. Política general en favor de la lucha contra la discriminación racial	38 - 47	15
A. Minorías nacionales	39 - 42	15
B. Población extranjera	43 - 46	16
C. Campañas contra el racismo	47	18

Segunda parte

ANALISIS DE LOS ARTICULOS 2 A 7 DE LA CONVENCION

I. Condena de la discriminación racial (artículo 2 de la Convención)	48 - 60	19
---	---------	----

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. (<u>continuación</u>)		
B. El artículo 4 de la Constitución federal y el respeto del principio de igualdad de trato por las autoridades del Estado (artículo 2, párrafo 1, apartados a) y b), recordatorio) . . .	50 - 51	19
C. El problema de la discriminación entre extranjeros y de la reserva formulada por Suiza en favor de su política de inmigración (artículo 2, párrafo 1, apartado a))	52 - 56	20
D. El principio de la igualdad de trato y su aplicación a las relaciones entre las personas (apartados c) y d) del párrafo 1 del artículo 2)	57 - 59	21
E. Aliento a las organizaciones y movimientos integracionistas	60	22
II. Condena del <u>apartheid</u> (artículo 3 de la Convención)	61 - 63	23
III. Medidas encaminadas a declarar punibles determinados actos de discriminación racial (artículo 4 de la Convención)	64 - 72	23
IV. Eliminación de la discriminación racial, particularmente en la esfera de algunos derechos humanos (artículo 5 de la Convención)	73 - 166	26
A. Derecho a un trato igual ante los tribunales y cualquier otro órgano de la administración de justicia (apartado a) del artículo 5) . . .	75 - 81	26
B. Derecho a la seguridad y a la tutela del Estado (apartado b) del artículo 5)	82 - 84	28
C. Derechos políticos (apartado c) del artículo 5)	85 - 103	29
D. Otros derechos civiles (apartado d) del artículo 5)	104 - 150	34
E. Los derechos económicos, sociales y culturales (apartado e) del artículo 5 de la Convención) .	151 - 166	48

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
V. Garantías de protección y recursos efectivos (artículo 6 de la Convención)	167	52
VI. Medidas en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información (artículo 7 de la Convención)	168 - 193	52
A. Introducción	168 - 178	52
B. Educación y enseñanza	179 - 185	55
C. Cultura	186 - 192	57
D. Información	193 - 201	59
Lista de anexos		62

INTRODUCCION

1. El 29 de noviembre de 1994 Suiza se adhirió a la Convención Internacional de 1965 sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (en adelante "la Convención"). La Convención entró en vigor para Suiza el 29 de diciembre de 1994. De conformidad con el artículo 9 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a presentar informes periódicos "sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención". El informe inicial de Suiza al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (en adelante "el Comité") se elaboró de conformidad con las directrices generales del Comité, contenidas en el documento CERD/C/70/Rev.3, de 23 de julio de 1993.
2. El informe inicial, complementado por sus anexos ¹, consta en realidad de dos documentos distintos: a) el documento básico que forma parte integrante de los informes de los Estados Partes (HRI/CORE/1/Add.29, de 2 de julio de 1993) y b) el presente documento que comprende dos partes: una parte general que contiene información sobre la estructura demográfica del país, así como sobre la política general de lucha contra la discriminación racial, y una parte especial dedicada a observaciones sobre los artículos 2 a 7 de la Convención.
3. El informe se ha elaborado en colaboración con la Dirección de Derecho Internacional Público y las Oficinas Federales de Justicia, de Extranjeros, de Refugiados, de Cultura y de Estadística. La Comisión Federal contra el Racismo, así como las Comisiones Federales de Extranjeros y Refugiados fueron invitadas a pronunciarse sobre el informe. El Consejo Federal lo aprobó el 18 de diciembre de 1996.

Primera parte

SINOPSIS DE LA POLITICA SUIZA EN MATERIA DE LUCHA
CONTRA LA DISCRIMINACION RACIAL

I. Observación preliminar

4. Esta primera parte contiene información relativa a la población residente en Suiza. Completa y actualiza la información contenida en el documento básico (HRI/CORE/1/Add.29). A continuación se proporcionan indicaciones generales relativas a las disposiciones constitucionales y legislativas pertinentes, así como a la política de las autoridades suizas para luchar contra la discriminación racial. Esta información se complementará, en su caso, con las observaciones sobre los artículos 2 a 7 de la Convención, que son objeto de la segunda parte del presente informe.

II. Población extranjera

A. Generalidades y métodos estadísticos

5. En 1995 la población de Suiza era de 7.080.948 habitantes, de los cuales el 19,6% eran extranjeros ². En 1995 se recibieron 17.021 solicitudes de asilo de personas procedentes de 140 países. Los solicitantes son principalmente de la ex Yugoslavia (Serbia y Montenegro), de Bosnia y Herzegovina, de Sri Lanka y de Turquía.

6. Las estadísticas relativas a la población de Suiza provienen, por un lado, del censo federal de población, que proporciona indicaciones sobre el país de origen, el estatuto de residencia de los extranjeros, el lugar de nacimiento, el idioma materno y la religión de los habitantes y, por otro lado, de la estadística anual del estado de la población extranjera que, por su parte, se calcula sobre la base de los datos de la Oficina Federal de Extranjeros (sexo, edad, estado civil, estatuto de residencia, lugar de domicilio) y de un estudio sobre los funcionarios internacionales. Pero la fuente principal y más completa de datos sobre los extranjeros presentes en Suiza se encuentra en el Registro Central de Extranjeros (RCE). Se trata de un registro automatizado a cargo de la Oficina Federal de Extranjeros (OFE) en colaboración con los servicios federales pertinentes. El RCE permite elaborar estadísticas sobre los extranjeros, aplicar los controles prescritos en la Ley federal sobre la estancia y el establecimiento de extranjeros, de 26 de marzo de 1931 ³ (en adelante la LEEE), y racionalizar el trabajo de las autoridades de la policía de extranjeros. La Oficina Federal de Refugiados se ocupa de las estadísticas en materia de solicitudes de asilo, que se depositan ante ella.

1. Base de estadísticas de la Oficina Federal de Estadística

7. La base para la reunión de datos de la Oficina Federal de Estadística depende:

- a) En materia de censo, en gran parte de los censos anteriores. Sin embargo, también se consultan los servicios de expertos.
- b) Para la estadística anual sobre el estado de la población (ESPOP), de la legislación federal sobre la inmigración de personas de nacionalidad extranjera.

8. En el cuestionario del censo federal de población no se contemplan categorías predefinidas en función del idioma (con excepción de los cuatro idiomas nacionales y el inglés) o la religión (con excepción de las Iglesias evangélica reformada y católica romana). Por lo tanto, las respuestas son muy detalladas. Después se reagrupan para el tratamiento de datos (16 categorías para la religión, 28 para el idioma). Con todo, en la mayoría de los cuadros publicados se presenta un número más limitado de categorías. Para los extranjeros, los resultados del censo incluyen en forma detallada los diversos países de origen, o agrupados por regiones o continentes, principalmente conforme a la clasificación de las Naciones Unidas.

2. Base de estadísticas de la Oficina Federal de Extranjeros

9. Sobre la base del Reglamento sobre el Registro Central de Extranjeros, de 23 de noviembre de 1994 ⁴, y de la Ley federal sobre estancia y establecimiento de extranjeros (LEEE), de 26 de marzo de 1931, se consideran criterios como la nacionalidad, el sexo, el estado civil, la edad, la ocupación, el sector económico, la duración de la estancia, etc. Asimismo, constituye un criterio la categoría de permiso de estancia: permisos estacionales (permiso A); permisos anuales (permiso B); permisos de establecimiento (permiso C); permisos para trabajadores fronterizos (permiso G); permisos de corta estancia (permiso L). En el Registro Central de Extranjeros no se consignan datos sobre los grupos culturales, religiosos y étnicos, ni sobre la composición familiar, la situación social, la tasa de desempleo y el nivel de instrucción.

3. Base de estadísticas de la Oficina Federal de Refugiados

10. Para las estadísticas de la Oficina Federal de Refugiados se utilizan categorías pertinentes en la esfera del asilo. Se consignan las nacionalidades y, desde el 1º de enero de 1993, las etnias respecto de determinados países. Estas categorías no proporcionan indicaciones sobre la edad, la composición familiar o aun la situación económica o social de las personas incluidas. Desde 1993 los principales datos de la Oficina Federal de Refugiados se desglosan por sexos.

4. Periodicidad y fiabilidad de las estadísticas

11. Las estadísticas de la Oficina Federal de Estadística se publican cada año (estado anual de la población). Las estadísticas de la Oficina Federal de Extranjeros se notifican una vez al mes y se publican íntegramente tres veces al año. Por último, las estadísticas de la Oficina Federal de Refugiados se difunden mensualmente (para uso interno). La publicación destinada al público en general sale tres veces al año.

12. Es obligatorio responder al cuestionario del censo (redactado en nueve idiomas) y también es obligatoria la inscripción de los extranjeros y los solicitantes de asilo. Evidentemente, las estadísticas por lo general no llegan a abarcar a los extranjeros en situación ilegal. La fiabilidad de las estadísticas es buena. Una comparación entre las cifras del censo y las del Registro Central de Extranjeros y de la estadística sobre el estado anual de la población revela una buena concordancia a nivel global.

B. Indicaciones estadísticas

13. En los cuadros que figuran infra (véanse los anexos 1 a 8) se presentan los principales resultados del censo de 1990. Ahora bien, estas cifras ya no reflejan fielmente la situación actual, en particular respecto del número de desocupados. En estos cuadros se proporcionan las estadísticas siguientes:

- 0.101-00: Características como la edad, la religión, el idioma, el tamaño de las familias, respecto de los suizos y los extranjeros
- 0.103-00.01: Características de la situación profesional y del nivel de instrucción, respecto de los suizos y los extranjeros
- 1.113-00: País de origen de los extranjeros y condiciones de estancia, por sexo
- 2.003-00.07: Idioma principal respecto de la población extranjera
- 2.105-00.01: País de origen de los extranjeros y afiliación religiosa
- 5.141-00.03: Número de extranjeros activos ocupados; categorías socioprofesionales y duración del trabajo
- 7.115-00.02: Categorías socioprofesionales y tipos de familias: suizos
- 7.115-00.03: Categorías socioprofesionales y tipos de familias: extranjeros

14. Estos datos estadísticos deben completarse y actualizarse con las cifras siguientes, proporcionadas por la Oficina Federal de Extranjeros:

Total de la población extranjera residente permanente
(duración de la estancia superior a 12 meses) por país
de origen, a fines de diciembre de 1995

Alemania	90 903
Austria	28 109
España	101 412
Estados Unidos de América	11 383
Ex Yugoslavia	294 217
Francia	53 612

Gran Bretaña	18 384
Italia	358 933
Países Bajos	13 622
Portugal	134 827
Turquía	78 615

División por continentes

Europa	1 221 495
Estados miembros de la UE y de la AELI	827 891
Africa	24 297
América	35 128
Asia	47 594
Oceanía	1 674
Sin nacionalidad, Estado desconocido	386
<u>Total:</u> (o sea el 18,9% del total de la población)	<u>1 330 574</u>

1. Estructura por edades de la población residente permanente de nacionalidad extranjera

15. A fines de 1995 el 69% de la población residente de nacionalidad extranjera (919.476) estaba integrada por personas cuyas edades iban de los 24 a los 64 años y, por lo tanto, en edad de ejercer una actividad lucrativa. Los niños y los jóvenes de hasta 19 años, que ascendían a 353.193 personas, o sea el 27%, venían en segundo lugar, mientras que las personas de 65 años o más (la mayoría jubiladas) ocupaban el tercer lugar: ascendían a 60.905 personas, lo que representaba un 5%, es decir, una proporción poco importante.

16. La estructura por edades de la población extranjera era sensiblemente diferente de la de los suizos. Los grupos de los niños y jóvenes de hasta 19 años y de las personas de 20 a 64 años eran netamente menos numerosos en los suizos que en los extranjeros. En cambio, el número de suizos en edad de jubilación era proporcionalmente varias veces superior al de los extranjeros.

2. Sexo y estado civil

17. De los 1.330.574 extranjeros registrados a fines de 1995, 721.836 eran de sexo masculino y 608.738 de sexo femenino. Había 544.461 personas solteras, 705.902 casadas, 25.187 viudas y 45.024 divorciadas. Entre las personas solteras había 283.022 niños menores de 16 años.

3. Refugiados reconocidos

18. Del total de extranjeros, 24.581 son refugiados, a los que Suiza ha otorgado el asilo. El número de estos refugiados está integrado en particular por 6.529 ex yugoslavos, 4.197 vietnamitas, 3.750 turcos y 1.246 camboyanos. El desglose por continentes indica que a fines de 1995 el 56% procedía de Europa, el 37% de Asia y el 7% de otros continentes.

C. Evolución en los últimos diez años

19. En los cuadros de la Oficina Federal de Estadística mencionados infra (véanse los anexos 9 y 10) se indican los principales cambios ocurridos cada diez años, según los censos. Hay que señalar en particular que la composición de la población extranjera ha variado mucho desde principios de siglo, y con ella la composición lingüística y religiosa.

1.219-01: Número de extranjeros y país de origen desde 1900

2.201-01: Afiliación religiosa.

20. Estos cuadros deben completarse y actualizarse con las indicaciones siguientes proporcionadas por la Oficina Federal de Extranjeros:

Inmigración en 1995, con el fin de obtener una residencia de más de 12 meses, por país de origen

Alemania	8 741
Austria	1 542
España	2 957
Estados Unidos de América	2 864
Ex Yugoslavia	24 478
Francia	5 246
Gran Bretaña	2 611
Italia	7 239
Países Bajos	1 448
Portugal	10 362
Turquía	3 818
<u>Total de Europa</u>	<u>75 291</u>
Estados miembros de la UE y de la AELI	43 933
Africa	3 566
Asia	7 098
América	7 844
Oceanía	449
Sin nacionalidad, Estado desconocido	20
<u>Total</u>	<u>94 268</u>

En 1995 ingresaron en Suiza 94.268 extranjeros con la intención de residir en el país más de 12 meses. Ejercían una actividad lucrativa 32.904 nuevos inmigrantes.

21. La distribución del total de los nuevos inmigrantes es la siguiente: 34.931 (o sea el 37,1%) ingresaron en el marco de la reunificación familiar, 15.174 (el 16,1%) dentro de los contingentes cantonales o federales ⁵, 6.374 (el 6,8%) nuevos inmigrantes gracias a la transformación de su autorización estacional en una autorización de estancia anual, 10.000 (el 10,6%) escolares o estudiantes, 1.787 (el 1,9%) obtuvieron una autorización de estancia por razones humanitarias y los 26.002 restantes (el 27,5%) comprendían a los suizos regresados al país, los niños colocados con fines de adopción, los refugiados reconocidos como tales, los jubilados y los rentistas, así como las personas de nacionalidad extranjera que contrajeron matrimonio con suizo o suiza.

1. Evolución del número de refugiados reconocidos en 1995

22. El total de refugiados (sin los solicitantes de asilo) disminuyó de fines de 1994 a fines de 1995 en 2.667 (o sea el 9,8%), a 24.581 personas.

2. Balance de la población residente de nacionalidad extranjera en 1995

23. En comparación con fines de 1994, el total de la población residente permanente de nacionalidad extranjera aumentó en un total de 30.485 personas, o sea un 2,3% (en tanto que el año anterior el aumento fue de 39.806 personas, o sea del 3,2%). Con 21.771 personas (el 71,4% del total), los nacionales de la ex Yugoslavia constituyen el grupo que más ha aumentado numéricamente.

3. Evolución de la población residente permanente de nacionalidad extranjera desde 1985

24. La población extranjera disminuyó entre 1975 y 1980 debido esencialmente a la recesión económica, pero después comenzó a aumentar nuevamente en el decenio de 1980, en un principio moderadamente y luego, a partir de 1985, con intensidad; a saber, entre 1980 y 1984, en 48.000 personas (un 5,4%) y, entre 1985 y 1989, en 108.000 personas (un 11,6%). Al concluir este último período, ascendía a 1.040.000 personas. En los últimos seis años (1990 a 1995) el aumento fue de 291.000 personas (un 28% en comparación con fines de 1990). La cifra de fines de diciembre de 1995 representa un máximo sin precedentes. Sin embargo, desde 1992 la tendencia a la alza es más débil que antes.

25. La proporción de la población residente permanente de nacionalidad extranjera en Suiza en relación con el conjunto de la población residente permanente del país aumentó de un 14,6% en 1985 al 18,9% en 1995. Durante este período se acusó un aumento de 391.000 personas. La evolución es más importante aún entre la población residente activa de nacionalidad extranjera, que entre 1985 y 1995 aumentó en 180.000 personas, alcanzando un total de 729.000.

26. Conviene mencionar que con una población extranjera que asciende al 18,9% de la población total, Suiza (después de Liechtenstein y Luxemburgo) es el país de Europa con mayor proporción de población extranjera en su territorio. La política de naturalización relativamente restrictiva influye sin duda en la fuerte proporción de población extranjera en comparación con otros países. A este respecto, conviene señalar que el 12 de junio de 1994 el pueblo aceptó una revisión de la Constitución federal en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad suiza, pero fue rechazada por una mayoría de los cantones. En particular, debía facilitar los trámites de naturalización a los extranjeros que hubieran pasado su infancia en el país, reduciendo los plazos normalmente requeridos para ese trámite.

III. Minorías culturales y religiosas

A. Generalidades

27. En Suiza, la pluralidad de minorías lingüísticas y religiosas tiene origen histórico. Las convicciones e ideales políticos comunes, como el federalismo, el Estado de derecho o la democracia, constituyen, más que una unidad lingüística o cultural, el cimiento de la unidad federal. Además, el Estado federal está formado por entidades preexistentes: los cantones. Este entrelazamiento de fronteras administrativas, lingüísticas y culturales hace difícil el predominio de un grupo, incluso fuertemente mayoritario como el de los de lengua alemana. Por otro lado, al favorecer la comprensión y el respeto mutuo de las personas en el seno del Estado federal, respeto de la integridad territorial y de la unidad nacional, el federalismo suizo contribuye de modo singular e importante al respeto de los derechos de las minorías ⁶.

B. Minoría "jennische"

28. En Suiza no hay minorías étnicas en el sentido estricto de la palabra. El único grupo susceptible de ser tratado como tal es el de los nómadas o "gente andarina". No se conoce exactamente la población nómada que vive en Suiza. Según las estimaciones, son alrededor de 25.000 personas, de las que apenas 4.000 a 5.000 no son sedentarias ⁷. La gran mayoría de los nómadas de Suiza se consideran de origen "jennische", aunque algunos pertenecen a los romaníes o a los sinti.

C. Minorías lingüísticas

29. Suiza tiene cuatro idiomas nacionales y oficiales. En la votación de 10 de marzo de 1996 el pueblo y los cantones adoptaron un nuevo artículo constitucional relativo a los idiomas (artículo 116 de la Constitución federal). Esta disposición complementa el antiguo artículo 116 de la Constitución federal, en que se enumeraban ya los cuatro idiomas nacionales, introduciendo la mención de las competencias de promoción lingüística de que dispone la Confederación. Estas consisten en medidas tendientes a favorecer la comprensión y los intercambios entre las comunidades lingüísticas del país, así como de apoyo a los cantones del Tessino y de los Grisones para la

preservación y la promoción del rético o del italiano. Además del alemán, el francés y el italiano, el rético goza desde ahora del estatuto de idioma nacional y oficial de la Confederación. Esto significa que en adelante los ciudadanos de lengua rética podrán dirigirse a las autoridades federales en ese idioma. Las esferas de utilización del rético en el plano federal así como los pormenores de las competencias federales de promoción de los idiomas minoritarios se regirán conforme a la ley. El 6 de octubre de 1995 el Parlamento Federal aprobó la nueva Ley federal sobre la ayuda financiera para el mantenimiento y la promoción de los idiomas y culturas rético e italiano.

30. Los datos relativos al idioma materno (es decir, el idioma en que se piensa y que se domina mejor) recogidos en el censo de 1990 arrojan los resultados siguientes: el alemán es hablado por el 63,6% de la población, el francés por el 19,2%, el italiano por el 7,6% y el rético por el 0,6%. Un 8,9% de la población es de un idioma materno distinto de los cuatro idiomas nacionales. De los 26 cantones y semicantones, 17 son de habla alemana, 4 francófonos, uno de habla italiana (con una pequeña minoría alemana) y 3 bilingües, a saber: el cantón de Berna, con mayoría de habla alemana, y los cantones de Friburgo y del Valais con mayoría francófona. El cantón de Grisones es trilingüe, con mayoría de habla alemana. Las zonas lingüísticas de habla alemana, francesa e italiana son relativamente estables. Mientras que el número de personas de habla alemana ha disminuido un 5% en los últimos 30 años y el de los de habla italiana un 2%, el número de francófonos, por el contrario, ha aumentado un 0,5% en el mismo período. Por su parte, el rético pierde constantemente terreno, al punto de peligrar su existencia.

31. En los cantones plurilingües se han encontrado diversas soluciones para garantizar la coexistencia y la igualdad de derechos entre las comunidades lingüísticas. En la mayoría de los cantones se ha descentralizado la responsabilidad en materia de enseñanza y de política cultural a nivel de los distritos o de las comunas. Lo mismo vale decir en materia judicial, que está descentralizada a nivel de distrito, actuando los tribunales cantonales en el idioma utilizado en primera instancia. En cuanto al Tribunal Federal, para los recursos en materia civil y administrativa emplea el idioma del cantón en que se vio la causa y, en materia penal, el del inculpado, siempre que se trate de uno de los idiomas oficiales.

D. Minorías religiosas

32. A nivel religioso, entre los residentes hay un 40% de protestantes, un 46,7% de católicos romanos, un 0,2% de católicos cristianos, un 2,2% de musulmanes, un 1,0% de ortodoxos, un 0,3% de hebreos y un 7,4% de personas sin confesión religiosa. Existen además otras confesiones muy minoritarias (mormones, etc.) respecto de las cuales no se dispone de estadísticas particulares y que, en conjunto, equivalen a alrededor del 2,8% de la población.

IV. Bases constitucionales y legislativas en materia
de lucha contra el racismo

El artículo 4 de la Constitución federal

33. En el párrafo 1 del artículo 4 de la Constitución federal se establece que todos los suizos son iguales ante la ley. En la segunda frase de este mismo párrafo se indica el contexto histórico en que se estableció esta formulación en 1848: "No habrá en Suiza vasallos ni privilegios de lugar, de nacimiento, de personas o de familia". Por último, el segundo párrafo se refiere a la igualdad entre hombres y mujeres, que no es materia de la presente Convención.

34. El deber de garantizar la igualdad de trato está íntimamente vinculado con la protección de la dignidad de todos los seres humanos, principio fundamental del concepto de derechos humanos. Por definición, a todas las personas se les debe por igual la dignidad humana y, en consecuencia, la protección de sus derechos humanos. De conformidad con este principio, la obligación de garantizar la igualdad ante la ley prohíbe al Estado la adopción de decisiones "en función de la persona" o que entrañen privilegios o discriminaciones respecto de ciertas personas o grupos de personas. El deber de garantizar la igualdad ante la ley se aplica tanto a la legislación como a la aplicación del derecho. Sin embargo, no exige un trato rigurosamente igualitario, pero sólo autoriza desigualdades de trato debidamente motivadas; algunas veces, incluso postula esas desigualdades. En consecuencia, la obligación de garantizar la igualdad ante la ley garantiza un ordenamiento jurídico matizado, basado en distinciones objetivamente fundadas ⁸. El Tribunal Federal expresa la misma idea cuando afirma que se infringe el principio de la igualdad ante la ley cuando no se trata de la misma manera situaciones idénticas, a la luz de su similitud, o cuando no se trata de manera diferente situaciones diferentes, a la luz de su carácter diferente ⁹. Se desprende de ello que una diferencia de trato positiva -es decir, medidas específicas y temporales adoptadas en favor de grupos especialmente desfavorecidos y destinadas a rectificar una discriminación antigua o actual- no es solamente lícita a la luz del derecho constitucional, sino que puede imponerse incluso en ciertas circunstancias, lo que, por lo demás, no se contradice con el párrafo 4 del artículo 1 de la Convención.

35. Aunque en el artículo 4 de la Constitución no se menciona explícitamente ni la "raza" ni el color de la piel, en la prohibición de la discriminación se tienen en cuenta implícitamente sin duda ninguna estos criterios de distinción. Actualmente se considera que la prohibición de la discriminación racial es uno de los elementos esenciales del principio de la igualdad de trato y goza de protección absoluta ¹⁰. Por otra parte, el Tribunal Federal no ha perdido la oportunidad de calificar la legislación discriminatoria del Tercer Reich de contraria al orden público suizo y de rechazar su aplicación en Suiza ¹¹.

36. Contra la letra del artículo 4 de la Constitución, los titulares del derecho no son sólo los suizos, sino también los extranjeros ¹². La igualdad

es un derecho humano de aplicación universal. Sin embargo, la calidad de extranjero puede justificar objetivamente una diferencia de trato cuando la nacionalidad suiza desempeña un papel capital en los hechos que deben regularse. Esto vale en particular para los derechos y obligaciones cívicos. Asimismo, el artículo 69 ter de la Constitución concede a la Confederación el derecho de legislar sobre la entrada, la salida, la estancia y el establecimiento de extranjeros ¹³.

37. En junio de 1995 el Consejo Federal sometió a una amplia consulta un proyecto de reforma de la Constitución federal. El proyecto contiene en particular un artículo 7, cuya parte pertinente dice así: "Todos son iguales ante la ley. Nadie debe ser sometido a discriminación por motivos de su origen, su sexo, su raza, su idioma, su situación social, o por sus convicciones religiosas, filosóficas y políticas".

V. Política general en favor de la lucha contra la discriminación racial

38. En toda definición de una política general de lucha contra el racismo debe tenerse en cuenta el hecho de que el fenómeno del racismo puede afectar tanto a los extranjeros como a los suizos que se distingan por ciertas características exteriores (idioma, religión, forma de vida) de la mayoría de la población. A este respecto, conviene mencionar los objetivos e instrumentos de la política relativa al estatuto de los cuatro idiomas nacionales, los de la política de los extranjeros (consideraciones relativas a las migraciones, políticas de admisión y de integración), las campañas realizadas contra el racismo así como la creación de una Comisión Federal Contra el Racismo ¹⁴.

A. Minorías nacionales

1. Minorías lingüísticas

39. Se considera la existencia de cuatro comunidades lingüísticas como un elemento constitutivo de Suiza. La opción por una estructura de Estado Federal con la pluralidad cultural entraña el respeto y la tolerancia respecto de las minorías lingüísticas. Esta política se expresa mediante el estatuto de idioma nacional reconocido en la Constitución federal al alemán, al francés, al italiano y al rético. A ello se añade el objetivo de promover las lenguas minoritarias. Se recordará que en marzo de 1996 el pueblo y los cantones aprobaron un nuevo artículo 116 de la Constitución federal relativo a los idiomas oficiales y nacionales ¹⁵. En el plano de los medios de comunicación, la Sociedad Suiza de Radio y Teledifusión (SSR) se divide en tres direcciones regionales -de habla alemana, de habla francesa y de habla italiana- cada una con sus propios programas. En cuanto a la minoría rética, dispone de espacios de emisión en el marco de la programación de la región de habla alemana.

2. Minoría "jennische"

40. Si bien es cierto que, como en otras partes de Europa, los nómadas que viven en Suiza han sido víctimas de vejaciones, incluso de persecución ¹⁶, en los últimos años sus relaciones con las autoridades han evolucionado hacia una mejor comprensión y colaboración mutuas. Uno de los hitos recientes de esa evolución ocurrió en 1972, año de la disolución de la obra de ayuda mutua "Enfants de la route", fundada en 1926 por la Fundación Pro Juventute. Los abusos cometidos en nombre de esa protección (obligación de que los niños vivan de modo sedentario, separación de 619 niños de sus familias ¹⁷) fueron los que llevaron a la disolución de esa obra benéfica. La Fundación Pro Juventute también presentó excusas oficiales a la comunidad nómada y procedió a la indemnización de las víctimas. En total, se han repartido 11 millones de francos entre casi 1.900 víctimas.

41. Los nómadas residentes en el país en general tienen la nacionalidad suiza y gozan sin distinciones de todos los derechos garantizados en la Constitución, la ley y los tratados internacionales pertinentes. En particular, tienen derecho a su propia vida cultural y a hablar su idioma. Sin embargo, es innegable que el ejercicio de algunos derechos, en particular de carácter social, económico y cultural, les resulta difícil porque su modo de vida no está adaptado a la infraestructura pública (escuelas, reglamentación cantonal del trabajo, seguridad social, lugares especialmente equipados, acceso a las infraestructuras públicas comunales, etc.). En su informe de 1983 titulado "Les nomades en Suisse", la Comisión de estudio designada por el Departamento Federal de Justicia y Policía analiza esta situación, que en gran medida es competencia de las comunas, y los problemas que entraña, a la vez que formula una serie de propuestas de medidas para mejorar la situación.

42. En una petición lanzada en noviembre de 1993 al Consejo Federal, la "gente andarina" reivindica un reconocimiento oficial de su pueblo, emplazamientos especialmente equipados para acogerlos y la concertación de un acuerdo entre cantones que les permita realizar sus actividades fuera de las fronteras cantonales (cada cantón, en efecto, expide autorizaciones a los comerciantes ambulantes que no son válidas más que en su territorio). Desde hace varios años la Confederación brinda apoyo financiero a la asociación feriante suiza del grupo de los nómadas o "gente andarina". Por otra parte, el Parlamento está deliberando sobre la posible creación de una fundación "Assurer l'avenir des gens du voyage suisses", que se consagraría a los problemas específicos de este grupo.

B. Población extranjera

1. Consideraciones relativas a las migraciones

43. En esta esfera, se hace hincapié en el desarrollo y la aplicación de estrategias en el plano europeo para hacer frente a las presiones migratorias cada vez más intensas. De hecho, parece indispensable un enfoque coordinado de los Estados europeos, sobre todo en las esferas siguientes:

- a) medidas destinadas a luchar contra las causas de los movimientos migratorios en los Estados de emigración;
- b) medidas destinadas a luchar contra la inmigración ilegal; y
- c) medidas para mejorar el intercambio de información.

La política suiza en materia de inmigración se expondrá más detalladamente en el capítulo primero de la segunda parte consagrada al artículo 2 de la Convención. Sin embargo, conviene señalar que el Consejo Federal procede actualmente a un nuevo examen de esta política con miras de definir los objetivos, contenidos e instrumentos de la futura política migratoria de Suiza.

2. Política de admisión y de cupos

44. Para garantizar una relación equilibrada entre la población suiza y la población extranjera residente, se limita la admisión de nuevos inmigrantes extranjeros. Las autorizaciones de estancia para ejercer una actividad lucrativa son objeto de cupos ¹⁸. Esta política destinada a mantener una relación equilibrada entre la población autóctona y la extranjera permite evitar en cierta medida la aparición de manifestaciones de racismo y xenofobia.

3. Política de integración

45. Aquí es donde más se confunden los enfoques jurídicos y los no jurídicos. Desde el punto de vista jurídico, hay que tener en cuenta el hecho de que el estatuto jurídico del extranjero se consolida con la duración de su estancia. La autorización de establecimiento (el 72% de los extranjeros residentes) se concede por lo general después de una estancia de diez años (cinco años en virtud de ciertos tratados bilaterales). Ofrece a la extranjera y al extranjero la movilidad geográfica y profesional, así como una gran seguridad en cuanto a su derecho a residir en el país. Desde este momento, con excepción del derecho de voto y del derecho a ser elegido, existe prácticamente la igualdad de trato con los nacionales. La seguridad de la residencia contribuye asimismo a fortalecer la voluntad de integrarse. El aspecto jurídico representa así un elemento importante en la promoción de la igualdad de oportunidades. Desde el punto de vista no jurídico, la integración social se da sobre todo a nivel social, bajo la responsabilidad de los cantones y de las comunas. En esta esfera desempeña un papel importante la Comisión Federal de Extranjeros (CFE), de que se tratará más adelante en el capítulo de la tercera parte del presente informe dedicado al artículo 7 de la Convención.

46. Por "integración" se entiende por una parte la acogida del extranjero en la comunidad suiza y por otra parte su capacidad de inserción en el medio ambiente social, sin renunciar por ello a su cultura de origen y a su nacionalidad. Los extranjeros deben tener la posibilidad de estrechar relaciones con la población autóctona y participar en la vida social. El proceso de integración entraña una voluntad de apertura y de aceptación

recíprocas del inmigrante y del autóctono dentro del respeto de la personalidad de cada uno (en consecuencia, integración no es sinónimo de asimilación). Las perspectivas de éxito de la integración dependen mucho de la frecuencia y de la diversidad de los contactos sociales en el lugar de trabajo y en las actividades de recreo. El Consejo Federal ha afirmado en muchas tomas de posición este concepto de la integración, que los extranjeros que viven en Suiza no cuestionan. Sin embargo, éstos critican algunas veces la escasez de manifestaciones de esta voluntad política en la vida cotidiana. Las soluciones deben buscarse en primer lugar ahí donde se plantean los problemas de convivencia de suizos y extranjeros en los aspectos humano, cultural, social y económico, es decir, en las empresas, los lugares de trabajo, las escuelas, la vivienda, los barrios y las parroquias, así como en el seno de las diversas organizaciones y asociaciones. De ello se infiere que en esta política en general las comunas tienen una función importante que cumplir. Conviene subrayar en este contexto el alcance de las actividades de los servicios de ayuda a los extranjeros y de las comisiones locales consultivas para los extranjeros en los planos cantonal, regional y comunal. Algunas veces también se han formulado críticas contra el proceso de naturalización, estimado demasiado prolongado y demasiado selectivo.

C. Campañas contra el racismo

47. Se recordará también que Suiza participa activamente en la aplicación de las resoluciones adoptadas en Viena por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa relativas en particular a la aplicación de un Plan de Acción del Consejo de Europa sobre la lucha contra el racismo y la intolerancia. En el plano nacional, el Consejo Federal ha establecido un Comité Nacional para la organización en Suiza de la campaña europea contra el racismo, el antisemitismo y la intolerancia prevista en el Plan de Acción mencionado. Esta campaña se realizó con éxito en 1995. Cabe señalar que ya en 1990 el Consejo suizo para actividades de la juventud había organizado una campaña nacional contra el racismo, con el apoyo de la Confederación.

Segunda parte

ANALISIS DE LOS ARTICULOS 2 A 7 DE LA CONVENCION

I. Condena de la discriminación racial
(Artículo 2 de la Convención)

A. Generalidades

48. Las obligaciones de los Estados Partes en la Convención se definen en general en el artículo 2 y más concretamente en los artículos 3 a 7. Según el párrafo 1 del artículo 2 los Estados Partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir una política encaminada a eliminar la discriminación racial y a promover el entendimiento entre todas las "razas". En cuanto al párrafo 2, sobre el carácter lícito de la discriminación positiva en el sentido del artículo 1, obliga a los Estados Partes, cuando las circunstancias lo aconsejen, a tomar medidas especiales y concretas para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos.

49. Teniendo en cuenta el carácter del artículo 2 de la Convención, las presentes observaciones se centran en una exposición general y se tratarán con más detalle, en su caso, en los capítulos consagrados a los artículos 3 a 7. Sin embargo, se explicarán detalladamente las razones que condujeron a Suiza a formular una reserva al apartado a) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención.

B. El artículo 4 de la Constitución federal y el respeto del principio de la igualdad de trato por las autoridades del Estado (artículo 2, párrafo 1, apartados a) y b), recordatorio)

50. Como se ha expuesto en la primera parte del presente informe, en el párrafo 1 del artículo 4 de la Constitución federal se establece que todos los suizos son iguales ante la ley. La jurisprudencia amplía la aplicación del principio a los extranjeros. De conformidad con este principio, la obligación de garantizar la igualdad ante la ley prohíbe que el Estado tome decisiones "en función de la persona" o que privilegie a ciertas personas o grupos de personas, o discrimine contra ellas. Este deber se aplica tanto a la legislación como a la aplicación del derecho. Sin embargo, no exige, como tampoco lo exige la Convención, un tratamiento rigurosamente igualitario. En todo caso, sólo autoriza diferencias de trato debidamente motivadas; algunas veces, incluso las postula. Así pues, la obligación de garantizar la igualdad ante la ley garantiza a su vez un orden jurídico matizado, basado en distinciones objetivamente fundadas¹⁹. Se desprende de ello que una diferencia de trato positiva como la prevista por la Convención -a saber, medidas específicas en favor de grupos particularmente desfavorecidos y destinadas a corregir una discriminación antigua o actual- no solamente es lícita desde el punto de vista del derecho constitucional, sino que puede imponerse en ciertas circunstancias²⁰.

51. Aunque de formulación restrictiva, el artículo 4 de la Constitución federal está dirigido, según la doctrina y la jurisprudencia, no sólo a las autoridades encargadas de aplicar la ley, sino también al legislador ²¹. Sin embargo, dado el carácter relativamente abstracto de la fórmula del Tribunal Federal relativa a la igualdad de trato, aquél sigue disponiendo de gran libertad en la elaboración de las leyes ²².

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

52. Al adherirse a la Convención, Suiza formuló la reserva siguiente: "Suiza se reserva el derecho de aplicar sus disposiciones legales relativas a la admisión de extranjeras y extranjeros en el mercado de trabajo suizo". Suiza, cuya población extranjera -un 19% del total- es una de las más elevadas de Europa (con Luxemburgo y Liechtenstein), desea así, a semejanza de la mayoría de los Estados económicamente adelantados, preservar cierta libertad de acción en cuanto a la admisión de la mano de obra extranjera en su mercado de trabajo, tanto por razones económicas como políticas y sociales.

53. La política suiza relativa a los extranjeros se funda en el principio de la limitación del número de extranjeros y en el de la integración de los extranjeros que viven y trabajan en el país. Mientras que la admisión de los estudiantes y de los temporeros, en particular en la esfera de la cooperación técnica, se rige según los mismos criterios para todos los extranjeros, para la admisión al mercado del trabajo se aplica el sistema de los "países de contratación tradicional".

54. Para la definición de estos países se tiene en cuenta la capacidad de su mano de obra de integrarse en la sociedad suiza, la importancia de las relaciones entre esos países y Suiza y el proceso actual de integración europea. La política suiza en la materia establece tres círculos. Las personas procedentes de países integrantes de un círculo interior (países de la Unión Europea y de la AELI) pueden gozar de un régimen relativamente flexible. Las personas pertenecientes al círculo intermedio (por ahora esencialmente los Estados Unidos de América y el Canadá) pueden ser contratadas en un contexto limitado y gozar de ciertas facilidades. En cuanto a las personas procedentes del círculo exterior, o sea de países de contratación no tradicional, sólo son admitidos a título excepcional si se trata de personas altamente calificadas o que hayan venido a seguir un programa de formación. Los criterios de preferencia para clasificar a un país en el círculo intermedio o en el círculo exterior son los siguientes:

- a) respeto de los derechos humanos;
- b) pertenencia de estos países a una cultura caracterizada por ideas europeas en el sentido amplio de la palabra y cuyas condiciones de vida sean similares a las nuestras;

- c) relaciones comerciales y económicas establecidas desde hace mucho tiempo;
- d) buenas relaciones tradicionales con Suiza en materia de contratación de mano de obra;
- e) necesidades de la economía en materia de especialistas procedentes de esos países;
- f) necesidades de la economía de personal idóneo procedente de esos países y formado en Europa.

55. Desde el punto de vista de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de la Discriminación Racial, el trato de favor acordado a los nacionales de los países de Europa occidental en el marco de las relaciones comerciales aún más estrechas que podrían establecerse en el contexto de las relaciones actuales entre Suiza y la Unión Europea, en particular a raíz de las negociaciones sectoriales, no plantea problemas de principio. Aunque la Convención no contiene ninguna reserva general sobre eventuales tratados especiales en que se prevean privilegios, esos acuerdos en opinión del Consejo Federal suizo son compatibles en la medida en que se realicen en el marco de uniones económicas estrechas sobre la base de la reciprocidad.

56. Conviene subrayar que el criterio de la capacidad de integración aplicado a las personas que desean ejercer una actividad lucrativa en el país no tiene ningún objetivo fundado en la discriminación racial. El criterio de la capacidad de integración hace indudablemente más difícil la admisión de nacionales pertenecientes a otros grupos étnicos o a otras "razas", debido a su limitada capacidad de integración. Con todo, el Consejo Federal está convencido de que Suiza, como la mayoría de los demás países cuyo desarrollo económico es superior a la media, debe en principio mantener su política restrictiva en materia de admisión de extranjeros a un mercado suizo del trabajo cada vez más especializado. La capacidad de los extranjeros para integrarse en la sociedad suiza constituye una condición importante para que ésta esté dispuesta a aceptarlos y acogerlos. Por ello, deseosa de evitar toda incertidumbre, Suiza formuló una reserva en este sentido ²³.

D. El principio de la igualdad de trato y su aplicación a las relaciones entre las personas (apartados c) y d) del párrafo 1 del artículo 2)

57. Según la jurisprudencia y la doctrina tradicionales, la prohibición de la discriminación, tal como se define en el artículo 4 de la Constitución federal, no puede, por principio, tener efecto directo sobre las relaciones entre las personas, por ejemplo, imponiendo la igualdad de trato en la celebración de contratos, salvo en algunos casos especiales ²⁴. En cambio, la mayoría de las obras de derecho suizo recientes y el Tribunal Federal reconocen el efecto horizontal indirecto de las libertades individuales consagradas en la Constitución ²⁵. Esto significa que, cuando deben interpretar nociones legales poco precisas, las autoridades encargadas de la aplicación del derecho deben recurrir, por ejemplo, al principio de la

prohibición de la discriminación, que es un derecho fundamental. Entre las normas de derecho privado que se prestan particularmente a tal interpretación en materia de prohibición de la discriminación, la doctrina cita los artículos 27 y 28 del Código Civil (CCS) ²⁶ relativos a la protección de la personalidad, el artículo 2 del mismo Código relativo al abuso de derecho, los artículos 19 y 20 del Código de Obligaciones (CO) relativos a la nulidad de un contrato que tenga por objeto una cosa imposible, ilícita o contraria a las costumbres, las disposiciones relativas a la protección de los inquilinos en caso de rescisión del contrato de alquiler (art. 271 CO) y las disposiciones del derecho laboral relativas a la protección de la personalidad del trabajador (art. 328 CO) y a la protección frente a los despidos abusivos (art. 336 CO). Cabe considerar que, al adherirse a la Convención, Suiza ha conferido particular importancia a la prohibición de la discriminación en la interpretación de tales disposiciones de derecho privado.

58. Hay que señalar, sin embargo, que, salvo algunas excepciones, el derecho privado suizo no reconoce la obligación de contratar. En sus relaciones contractuales privadas, los particulares pueden, siempre que no se infrinja ninguna disposición penal, celebrar, por ejemplo, contratos de trabajo o contratos de alquiler con los contratantes de su elección, pese a la prohibición de la discriminación racial. Una disposición de derecho privado que prohibiera a los particulares establecer en sus relaciones privadas distinciones fundadas en la "raza" tropezaría con problemas considerables de aplicación práctica, ya que sería muy difícil de aportar la prueba de tal comportamiento. El nuevo artículo 261 bis del Código Penal, del que se hablará más adelante con detalle en el presente informe (párrs. 65 y ss.), permite en lo sucesivo hacer respetar la prohibición de discriminación racial en algunos sectores públicos, incluso respecto de particulares, cuando la autonomía privada deba inclinarse ante la protección de la dignidad humana. Cabe agregar que, incluso en las relaciones contractuales puramente privadas, un comportamiento que atente públicamente contra la dignidad de un contratante potencial puede estar incurso en la nueva disposición penal.

59. Conforme a la concepción constitutiva de los derechos fundamentales, los derechos constitucionales y las obligaciones dimanantes del derecho internacional, tales como la prohibición de la discriminación racial, confieren al legislador un mandato permanente, a saber, el de concretar cada vez más las libertades individuales de carácter abstracto. En futuras revisiones del derecho privado, el Consejo Federal velará por tener en cuenta, en forma apropiada, los principios contenidos en la Convención.

E. Aliento a las organizaciones y movimientos integracionistas

60. Este punto se tratará más adelante en el presente informe, en el capítulo dedicado al artículo 7 de la Convención (medidas positivas contra los comportamientos racistas, párrs. 168 a 201).

II. Condena del apartheid
(Artículo 3 de la Convención)

61. Suiza, que condenó claramente al régimen de apartheid como se practicaba en Sudáfrica, ha contribuido mediante un programa de medidas positivas al florecimiento del régimen democrático en ese país. Así, Suiza contribuyó en particular a la financiación del encuentro histórico de 1987 entre los representantes del African National Congress (ANC) (Congreso Nacional Africano) y de la economía sudafricana. En diciembre de 1993, en plena etapa crucial de la transición democrática, el Gobierno suizo, en colaboración con el Instituto de Federalismo de la Universidad de Friburgo, organizó importantes debates dedicados a cuestiones constitucionales entre representantes del ANC y del Afrikaner Volksfront. Suiza organizó también en 1994 una mesa redonda ampliada sobre cuestiones constitucionales, en la que participaron representantes de los principales partidos políticos sudafricanos. El apoyo suizo a las elecciones sudafricanas se calcula en 1,7 millones de francos suizos y con ocasión del escrutinio de abril de 1994 se enviaron 100 observadores electorales.

62. Desde 1986 a principios de 1994, Suiza ha dedicado a estos proyectos no menos de 50 millones de francos suizos. Para el período 1995-1999, la cantidad asignada a ayuda al desarrollo de Sudáfrica debería ascender a 80 millones de francos suizos. Estos programas de "medidas positivas", limitados en el tiempo, se llevan a cabo en cooperación con los servicios competentes de la administración suiza, de acuerdo con las autoridades locales y con el propósito de promover sinergias entre las medidas de alcance local, regional o internacional. En la esfera de la cooperación al desarrollo, está previsto un total de 60 millones de francos (apoyo a las reformas socioeconómicas, reformas en las esferas de la estructura estatal, del Estado de derecho y de la democratización, etc.).

63. El Gobierno suizo apoya activamente el "Programa de Reconstrucción y Desarrollo" creado por Sudáfrica. Participa también, facilitando 20 millones de francos suizos para el período 1995-1999, en programas bilaterales o multilaterales de medidas de promoción de la paz y la democracia en Sudáfrica. Por último, la Oficina Federal de Asuntos Económicos Exteriores prevé poner a disposición 10 millones de francos suizos durante un período de cinco años para sostener las reformas económicas de Sudáfrica.

III. Medidas encaminadas a declarar punibles determinados
actos de discriminación racial
(Artículo 4 de la Convención)

64. El apartado a) del artículo 4 de la Convención exige de los Estados que declaren como acto punible conforme a la ley:

- a) la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio raciales;
- b) la incitación a la discriminación racial;

- c) todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico;
- d) la asistencia a las actividades racistas.

65. Al aprobar los apartados 1, 2 y 3 del artículo 261 bis del Código Penal (CP) ²⁷ Suiza introdujo en su ordenamiento jurídico una disposición que tiene en cuenta las dos primeras exigencias antes mencionadas. Al hacerlo, el legislador se ha esforzado por tener en cuenta a la vez los derechos fundamentales consagrados en la Constitución federal y el desarrollo previsto de la legislación penal, así como los principios estructurales propios de la elaboración de normas penales. Lo ha hecho en toda la medida necesaria y compatible con el fin y el objeto de la Convención.

66. Como se desprende en particular de la exigencia de que, para que un acto sea penalmente punible, ha de tener lugar en público, así como del lugar del artículo 261 bis en el título duodécimo del Código Penal titulado "Crímenes o delitos contra la paz pública", el bien jurídico protegido en primer lugar por las tres formas de comisión del delito es la paz pública. A tenor de los dos primeros apartados del artículo 261 bis, será castigado el que, públicamente, incite al odio o a la discriminación racial contra una persona o grupo de personas por razón de su pertenencia racial, étnica o religiosa, así como el que propague una ideología de tendencia racista. Aunque lo exigido por el apartado a) del artículo 4 de la Convención en materia de penalización de la incitación y la complicidad vaya más allá de lo prescrito por los artículos 24 y 25 del Código Penal, esas conductas quedan sin embargo englobadas en el nuevo párrafo 3 del artículo 261 bis del Código Penal. En adelante son punibles en cuanto tales la organización y el apoyo de acciones de propaganda, así como la participación en tales acciones, cuando tengan por objetivo la propagación de ideologías racistas.

67. Los actos de violencia racista y de incitación a cometerlos deben también reprimirse, según el artículo 4 de la Convención. Esos actos están previstos en las disposiciones relativas a los actos de violencia de la parte especial del Código Penal, así como en las disposiciones relativas a la participación y la punibilidad de la parte general del Código Penal. A tenor de la apartado b) del artículo 4 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a declarar ilegales y prohibir las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley.

68. En derecho suizo y según la jurisprudencia del Tribunal Federal, cualquier persona interesada puede pedir al juez la disolución de una organización que tenga personalidad jurídica, cuando ésta persiga un fin ilegal. Las autoridades, por su parte, están obligadas a pedir tal disolución. Por tanto, cabe afirmar que el derecho suizo cumple la primera exigencia del apartado b) del artículo 4 de la Convención. En cambio, Suiza ha formulado una reserva al artículo 4 de la Convención, a fin de no

declarar punible penalmente la simple participación en una organización. El artículo 260 ter del Código Penal, vigente desde el 1º de agosto de 1994, permite, sin embargo, castigar la participación o el apoyo a una organización cuya constitución y composición sean secretas y que tenga por fin cometer actos de violencia criminales de carácter discriminatorio.

69. El apartado c) del artículo 4 de la Convención obliga a los Estados Partes a no permitir que las autoridades ni las instituciones públicas nacionales o locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella. En Suiza, el principio de igualdad está consagrado en el artículo 4 de la Constitución federal. Aunque esta disposición no mencione expresamente criterios de discriminación prohibidos por la Convención (o sea, el color, la "raza", el origen nacional o étnico, la ascendencia, etc.), la exigencia de igualdad de tratamiento engloba estos criterios. Ya se ha indicado anteriormente que, aun cuando el artículo 4 de la Constitución federal no menciona más que la igualdad entre suizos, el principio general de igualdad es universalmente aplicable, tanto a los ciudadanos suizos como a los extranjeros. La noción de arbitrariedad incluida en la noción de igualdad es oponible a cualquier persona que ejerza poderes públicos, ya sea a nivel federal, cantonal o comunal. Por tanto, el ordenamiento jurídico suizo cumple plenamente las exigencias del apartado c) del artículo 4 de la Convención.

70. Aunque el artículo 261 bis del Código Penal haya acortado algo la lista de los tipos de discriminación prohibidos que figura en el artículo 1 de la Convención, los términos "raza" y "etnia" que utiliza comprenden el mismo ámbito de aplicación. Pero el artículo 261 bis va más allá de lo exigido por la Convención, al agregar la discriminación religiosa entre los actos que castiga. Al hacerlo, Suiza no sólo sigue una recomendación del Consejo de Europa de 1966 sino que satisface también una necesidad de política criminal al legislar en una esfera que la historia reciente ha mostrado que no está al abrigo de las peores discriminaciones, a saber: la pertenencia a una comunidad religiosa.

71. La libertad de expresión es de vital importancia en un Estado democrático. Ahora bien, cuando un discurso discriminatorio atenta contra la dignidad humana, el interés general en el ejercicio de la libertad de expresión debe inclinarse ante el interés preponderante de la víctima de una discriminación, y tiene derecho a la protección de su personalidad. Por esta razón, el párrafo 4 del artículo 261 bis declara punibles tales actos de discriminación contra individuos o grupos, aun cuando la Convención no lo exija expresamente. Lo mismo sucede respecto de la penalización de la denominada "mentira de Auschwitz". Durante el procedimiento legislativo, se observó en efecto que la negación o la tentativa de justificación de los crímenes cometidos por el régimen nazi, en particular el genocidio de la población judía de Europa central, se han convertido en instrumentos favoritos de los movimientos racistas contemporáneos. En Europa, además de Suiza, Francia (desde 1990), Alemania (desde 1994) y Bélgica (desde 1995) han introducido disposiciones penales que castigan la negación o la minimización del genocidio.

72. Cabe agregar que, a tenor del apartado f) del artículo 5 de la Convención, los Estados Partes están obligados a garantizar el derecho de acceso "a todos los lugares y servicios destinados al uso público, tales como los medios de transporte, hoteles, restaurantes, cafés, espectáculos y parques". Aunque esta disposición no obligue a los Estados a castigar penalmente la negativa de acceso a tales lugares o servicios, el legislador suizo ha incluido esta forma clásica de apartheid, que pone en peligro la participación en la vida social más elemental y el aprovisionamiento de bienes de consumo necesarios, entre los actos punibles en virtud del párrafo 5 del artículo 261 bis del Código Penal. Ese artículo entró en vigor el 1º de enero de 1995. Hasta la fecha, se han dictado casi diez sentencias. En diversos cantones hay varios procedimientos en marcha ²⁸.

IV. Eliminación de la discriminación racial, particularmente en la esfera de algunos derechos humanos
(Artículo 5 de la Convención)

73. De conformidad con las obligaciones fundamentales mencionadas en el artículo 2 de la Convención, el artículo 5 dice que los Estados Partes deben prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley. En virtud del apartado c) del párrafo 1 del artículo 2, cada Estado debe tomar medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales y para modificar las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial (igualdad ante la ley).

74. El artículo 5 de la Convención, en los apartados a) a f), menciona una serie de esferas en que la garantía de la igualdad ante la ley parece particularmente importante desde el punto de vista del respeto de los derechos fundamentales. No obstante, la Convención no crea nuevos derechos fundamentales, sino que refuerza, llegado el caso, la garantía de que los derechos existentes en el ordenamiento jurídico suizo podrán ejercerse sin discriminación de "raza".

A. Derecho a un trato igual ante los tribunales y cualquier otro órgano de la administración de justicia (apartado a) del artículo 5)

75. A tenor del párrafo 2 del artículo 64 bis de la Constitución federal, los cantones son competentes en materia de organización judicial, así como de procedimiento civil, penal y administrativo. Por tanto, cada uno de los 26 cantones posee su propia legislación sobre este punto. La legislación federal, por su parte, sólo regula el procedimiento ante los órganos judiciales federales. La jurisprudencia constitucional federal relativa a las libertades fundamentales establece, sin embargo, cierto número de principios que se imponen a los cantones. El Tribunal Federal examina así el respeto, por las normas y las autoridades cantonales, de los principios dimanantes de los artículos 4 (derecho a la igualdad y el conjunto de derechos que de ella dimanar en materia de procedimiento) y 58 (derecho al juez natural) de la Constitución federal, así como el respeto de los artículos 5 y 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos ²⁹ y de los artículos 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ³⁰.

76. El párrafo 1 del artículo 4 de la Constitución federal establece lo siguiente: "Todos los suizos son iguales ante la ley. En Suiza no hay súbditos, ni privilegios de lugar, nacimiento, personas o familias". Una de las particularidades del artículo 4 de la Constitución reside en el número y la importancia de los derechos y principios constitucionales que el Tribunal Federal ha deducido de este artículo, sobre todo en materia procedimental. Estas reglas jurisprudenciales son muy variadas (igualdad de trato, protección de la buena fe, prohibición de la denegación de justicia, prohibición de la demora injustificada en la decisión judicial, del formalismo excesivo, el derecho a ser oído y el derecho a la asistencia letrada gratuita, y los principios de la igualdad y la proporcionalidad).

77. Contrariamente a lo que dice la letra del artículo 4 de la Constitución, los titulares del derecho no son sólo los suizos sino también los extranjeros ³¹. La igualdad es un derecho humano universalmente aplicable. Sin embargo, la calidad de extranjero puede fundamentar una diferencia de trato cuando la nacionalidad suiza desempeña un papel capital en los hechos a regular. Así sucede con los derechos y las obligaciones cívicos. Análogamente, el artículo 69 ter de la Constitución federal confiere a la Confederación el derecho a legislar sobre la entrada, la salida, la estancia y la residencia de los extranjeros.

78. En cuanto a la legalidad de los tribunales, el artículo 58 de la Constitución federal dice lo siguiente: "Nadie puede ser privado de su juez natural. Por consiguiente, no podrán establecerse tribunales extraordinarios. Queda abolida la jurisdicción eclesiástica". El objetivo fundamental de esta regla es garantizar que nadie será sometido al juicio de tribunales ad hoc o ad personam, sino que, al contrario, el procedimiento judicial será determinado por normas generales y abstractas, es decir, que la organización judicial será establecida por la ley. El artículo 58 supone así la existencia de un orden de competencias regulado por la ley. Se dirige en primer lugar al legislador cantonal encargado de crear una organización judicial legal. En efecto, como ya se ha indicado, la competencia en materia de organización judicial, de administración de justicia y de procedimiento pertenece a los cantones, tanto en materia civil como penal. El artículo 58 protege a las personas físicas y morales, tanto a los suizos como a los extranjeros, al demandante y al demandado. En cambio, las personas que sólo están concernidas indirectamente por el proceso (abogados, testigos, expertos, etc.) no pueden invocar ese artículo ³².

79. La prohibición de los tribunales de excepción se aplica también a los casos en que un litigio es tratado excepcional y arbitrariamente por un tribunal incompetente ³³ o en caso de composición arbitraria de un tribunal ordinario ³⁴. Esto no significa que los cantones o la Confederación no puedan establecer legalmente tribunales especiales con competencias limitadas a ciertas esferas especializadas (tribunales de alquiler, tribunales de comercio, comisiones de recursos en materia de asilo, de impuestos, etc.). Recordemos que los tribunales militares son tribunales especiales, regulados en términos generales y abstractos, y no tribunales de excepción ³⁵.

80. El artículo 58 de la Constitución garantiza en particular el derecho a un tribunal imparcial e independiente tanto respecto de las autoridades como respecto de las partes en el proceso. Aunque este derecho lo concreten las leyes cantonales de organización judicial, el Tribunal Federal examina libremente si éstas cumplen suficientemente la garantía constitucional.

81. En definitiva, el sistema jurídico suizo no recoge, ni a nivel federal ni a nivel cantonal, disposiciones que regulen de manera discriminatoria el acceso a los tribunales o el procedimiento ante éstos. Cada uno puede, sin discriminación racial alguna, invocar las garantías procesales ofrecidas por el ordenamiento jurídico suizo y los tratados internacionales en que Suiza es parte.

B. Derecho a la seguridad y a la tutela del Estado (apartado b) del artículo 5)

1. Seguridad y libertad personales

82. El ordenamiento jurídico suizo garantiza la libertad y la seguridad de la persona mediante el derecho constitucional no escrito a la libertad personal, de la que el texto de la Constitución federal no protege expresamente más que algunos aspectos, prohibiendo la detención por deudas (párrafo 1 del artículo 65), así como las penas corporales (párrafo 2 del artículo 65). Según la jurisprudencia, la libertad personal forma parte del derecho constitucional no escrito de la Confederación, ya que constituye la condición del ejercicio de todas las demás libertades y, por tanto, es un elemento indispensable del orden público suizo³⁶. La posibilidad de apreciar una situación dada y de decidirse en consecuencia es igualmente una condición del ejercicio de numerosos derechos constitucionales, ya que la integridad física del ser humano está también protegida por la libertad personal³⁷. Se trata de un derecho fundamental de la persona, imprescriptible e inalienable, de que son titulares tanto las personas físicas suizas como los extranjeros.

83. En la medida en que concierne a la garantía de la libertad y de la seguridad de la persona, así como a la prohibición de toda detención arbitraria (libertad de circulación), la garantía de la libertad personal viene completada por el artículo 5 de la Convención Europea de Derechos Humanos y por el artículo 9 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Las disposiciones penales del ordenamiento jurídico suizo declaran punibles determinados estados de hecho sin tener en cuenta en absoluto el origen étnico o racial del autor de la infracción. La aplicación de estas disposiciones se hace también sin distinciones basadas en el origen étnico o racial del autor de la infracción.

2. Derecho a la tutela del Estado

84. Incumbe en primer lugar a los cantones velar por el mantenimiento del orden y la seguridad públicos. Forman parte de los bienes que ha de proteger la policía los derechos relativos a la vida y a la integridad corporal, así

como a la propiedad y a las buenas costumbres. Habida cuenta del principio de igualdad ante la ley (artículo 4 de la Convención, véase supra lo relativo al párrafo a) del artículo 5, párrafos 75 a 81), las autoridades conceden igual protección a toda persona, cualquiera que sea su "raza".

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

Derecho a tomar parte en la dirección de los asuntos públicos, derecho de elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual

1. El derecho de voto

a) En el plano federal

85. Los párrafos 1 y 2 del artículo 43 y los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 74 de la Constitución federal garantizan el derecho de voto en los términos siguientes:

"Artículo 43

1. Todo ciudadano de un cantón es ciudadano suizo.

2. Puede, con este título, tomar parte, en el lugar de su domicilio, en todas las elecciones y votaciones en materia federal después de haber justificado debidamente su cualidad de elector.

Artículo 74

1. Los suizos y las suizas tendrán los mismos derechos e iguales deberes en materia de elecciones y de votaciones federales.

2. Todos los suizos y suizas con 18 años cumplidos no privados de sus derechos políticos por la legislación federal o la del cantón de su respectivo domicilio tendrán derecho a participar en dichas elecciones y votaciones.

3. La Confederación podrá dictar disposiciones legislativas uniformes sobre el derecho a participar en las elecciones y votaciones en materia federal."

Estas disposiciones se concretan en la Ley federal de 17 de diciembre de 1976 sobre derechos políticos ³⁸, la Ley federal de 19 de diciembre de 1975 sobre derechos políticos de los suizos del extranjero ³⁹ y sus reglamentos de aplicación.

86. El sistema político suizo puede calificarse de "democracia semidirecta", fórmula que pretende reflejar el hecho de que los textos legislativos resultantes de los debates parlamentarios no son definitivos, ya que la Constitución reconoce, desde 1874, el derecho de referéndum popular. Así, si en los 90 días siguientes a la adopción de una ley por las Cámaras federales, se recogen 50.000 firmas válidas de electores que desean que las nuevas

disposiciones se sometan a la sanción popular, tales disposiciones deben ser objeto de una votación popular y no podrán entrar en vigor más que si una mayoría de los ciudadanos participantes en el escrutinio así lo decide. Lo mismo sucede a petición de ocho cantones (párrafos 2 y 4 del artículo 89 de la Constitución federal). De lo que se desprende que una ley sólo entra en vigor como muy pronto al término del plazo referendario de 90 días. Además de las leyes, de los decretos urgentes de base constitucional y de los decretos federales de alcance general también se someten siempre a referéndum los tratados internacionales no denunciados concluidos por una duración indeterminada, así como los que prevén la adhesión a una organización internacional o entrañan una unificación multilateral del derecho (párrafo 3 del artículo 89 de la Constitución). Las modificaciones constitucionales, los decretos urgentes que deroguen la Constitución, así como la adhesión a organizaciones de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales, también se sujetan en todos los casos al doble asentimiento del pueblo y de los cantones (referéndum obligatorio, párrafo 5 del artículo 89, y artículo 123 de la Constitución federal).

87. Desde 1891, la Constitución reconoce también el derecho de iniciativa popular que permite proponer una revisión total o parcial de la Constitución (párrafo 1 del artículo 120 y artículo 121). Para ello deben reunirse 100.000 firmas de ciudadanos en un espacio de 18 meses. El Parlamento no puede oponerse a que se someta a votación una iniciativa popular sin declararla nula por defecto de forma, es decir, según la doctrina dominante y la práctica reciente de las autoridades federales, nula por violación de una norma imperativa de derecho internacional (jus cogens)⁴⁰. Al no poder referirse más que a modificaciones constitucionales, una iniciativa, para ser aprobada, debe recibir el doble asentimiento del pueblo y de los cantones.

88. El apartado primero del artículo 74 sienta el principio general del sufragio universal, que es aplicable a la elección del Consejo Nacional (Cámara del Pueblo)⁴¹, a las demás votaciones federales, así como a los derechos de iniciativa y de referéndum. La elección de los representantes de cada cantón al Consejo de los Estados (Cámara de los Cantones) no se rige por el derecho federal sino por las constituciones cantonales; en todos los cantones se hace por sufragio universal. Por su parte, el Consejo Federal es elegido por las dos Cámaras reunidas en Asamblea Federal⁴².

89. La igualdad de derechos políticos es una prerrogativa cuya violación puede invocarse por vía de recurso (artículos 77 a 80 de la Ley federal sobre derechos políticos). Ni la Constitución ni la legislación federales prescriben deberes específicos en la materia. Sin embargo, los cantones tienen libertad de hacerlo y de declarar obligatoria la participación en el escrutinio de los votos, incluso en los propios escrutinios federales⁴³.

90. El párrafo 2 del artículo 74 trata de las condiciones requeridas para ejercer el derecho de voto. Estas son tres:

- a) La nacionalidad suiza. Esta condición tiene por efecto excluir del derecho de voto federal a los extranjeros residentes en Suiza.

Es aplicable exclusivamente a los derechos políticos de nivel federal y no impide a los cantones hacer participar a los extranjeros en las decisiones políticas de nivel cantonal o comunal ⁴⁴.

- b) La mayoría de edad cívica. Se fija en los 18 años. En los cantones rige el mismo límite de edad.
- c) La capacidad cívica. Está regulada en el artículo 2 de la Ley federal de derechos políticos, que priva del derecho de voto en materia federal a los ciudadanos capacitados por enfermedad mental o debilidad mental en aplicación del artículo 369 del Código Civil. Así pues, la privación de los derechos cívicos requiere una sentencia de incapacitación, es decir, de puesta bajo tutela, motivada por una de las dos causas que se mencionan taxativamente en el artículo 369 del Código Civil ⁴⁵.

b) En el plano cantonal

91. En el plano cantonal, los derechos políticos de los ciudadanos son más extensos que en el plano federal, ya que el Gobierno es directamente elegido por el pueblo y que numerosos cantones reconocen, además de la iniciativa constitucional, que es la única posible en derecho federal, el derecho de iniciativa legislativa que permite a un número determinado de ciudadanos someter a votación popular una proposición de ley. Además, conviene recordar que cada cantón tiene su constitución y legislación propias. En ellos el poder legislativo lo ejerce un parlamento unicameral elegido según el sistema de representación proporcional. Sin embargo, algunos cantones tienen también un sistema de democracia directa en el que el poder legislativo es ejercido por la Asamblea del Pueblo. Por su parte, el poder ejecutivo y administrativo se ha atribuido a un "Consejo de Estado", elegido por el pueblo por una duración determinada y organizado según los mismos principios que el Consejo Federal: el Presidente cambia cada año y rige la colegialidad.

92. El párrafo 4 del artículo 74 de la Constitución federal reserva al derecho cantonal lo relativo a las votaciones y elecciones cantonales y comunales. Sin embargo, la libertad de los cantones en la materia no es ilimitada. En efecto, estos deben garantizar "el ejercicio de los derechos políticos según formas republicanas" (párrafo 2 del artículo 6 de la Constitución federal). Además están obligados a velar por la igualdad de trato (artículo 4 de la Constitución federal) así como por los derechos del pueblo (art. 5). Por tanto, no podrían derogar el principio del sufragio universal mediante discriminaciones injustificables contra sacerdotes, contribuyentes morosos ⁴⁶ o mujeres ⁴⁷, ni tampoco por razones raciales.

93. En general, los cantones subordinan la calidad de elector a la de nacional suizo. No obstante, hay algunas excepciones (relativas a los derechos políticos de los extranjeros, véase supra). La edad requerida es 18 años. En su inmensa mayoría, las constituciones cantonales no prevén la privación de los derechos cívicos más que en caso de incapacitación por

enfermedad mental o debilidad mental, lo mismo que el derecho federal. Sin embargo, en algunas constituciones subsisten otras causas de incapacidad cívica (puesta bajo tutela, quiebra fraudulenta, dependencia fraudulenta de la asistencia pública, detención en un centro penitenciario, etc.). La doctrina parece admitir que tales exclusiones, aunque han caído en desuso, no son contrarias a la Constitución federal ⁴⁸. Por lo demás, esto afecta todavía sólo a dos cantones (Schwyz y St. Gall).

2. El derecho a ser elegido

a) En el plano federal

94. En el plano federal las normas de elegibilidad al Consejo Nacional (Cámara del Pueblo), al Consejo Federal, así como al Tribunal Federal, son tres, con arreglo a los artículos 75, 96 y 108 de la Constitución federal. Corresponden a las ya descritas en materia de derecho de voto, de iniciativa popular y de referéndum (a saber: la nacionalidad suiza, la mayoría cívica y la no incapacitación). No obstante, se agrega una regla particular: la incompatibilidad con una función eclesiástica. En efecto, la Constitución limita la elegibilidad a los ciudadanos laicos ⁴⁹. Esta norma, que tiene su origen en la historia, en particular en las luchas confesionales que ha habido en el país, y criticada por la doctrina, ha perdido su razón de ser. En el marco de la reforma de la Constitución, se prevé, a modo de innovación, suprimir la cláusula de la laicidad ⁵⁰.

b) En el plano cantonal

95. En el plano cantonal, los constituyentes deben respetar los mismos principios que en materia de voto cuando dictan normas de elegibilidad aplicables a los miembros de sus órganos ejecutivo, legislativo y judicial (artículos 4, 6, 43, y 60 de la Constitución federal). Por ejemplo, en lo que respecta a la elección de los representantes de un cantón en el Consejo de Estados (Cámara de los Cantones), los cantones pueden limitar el derecho de ser candidato a las personas que residen en el cantón, pero no pueden reservar ese derecho a sus ciudadanos, ya que el derecho a ser candidato que tienen los confederados residentes lo garantiza la Constitución federal.

96. Además de las normas de elegibilidad mencionadas, la Constitución federal y los ordenamientos jurídicos cantonales contienen disposiciones que prevén determinadas incompatibilidades entre un cargo público y otras actividades. En general éstas pretenden salvaguardar la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como el bicameralismo. En ningún caso están dictadas por consideraciones raciales.

3. Los derechos políticos de los extranjeros en Suiza

97. El presente párrafo hace una breve reseña de la situación en materia de introducción de los derechos políticos de los extranjeros en el plano local. Ahora bien, se recordará que el artículo 5 de la Convención no obliga a

tratar a los nacionales y a los extranjeros de la misma manera, particularmente respecto de los derechos políticos. Esta disposición prohíbe las distinciones basadas únicamente en motivos raciales o étnicos, y proscribire las distinciones discriminatorias entre extranjeros.

98. Hasta la fecha, sólo el cantón de Neuchâtel (en el plano comunal) y el Cantón del Jura (en los planos comunal y cantonal) reconocen el derecho de voto de los extranjeros. Señalemos que, en el primero de esos cantones, una iniciativa encaminada a conceder a los extranjeros residentes el derecho a ser elegidos en el plano comunal fue rechazada en 1992. La nueva Constitución del cantón de Appenzell Rhodes-exteriores, adoptada en 1995, autoriza a las comunas a introducir el derecho de voto para los extranjeros. Se han registrado tentativas encaminadas a introducir derechos políticos en favor de los extranjeros residentes en nueve cantones que agrupan a más de la mitad de la población. Todas las que ya han sido sometidas a votación han sido rechazadas.

99. Tanto a nivel federal (Comisión Federal de los Extranjeros, Comisión Federal contra el Racismo), cantonal (Ginebra, Jura, Neuchâtel, Thurgovia) o comunal (en una veintena de comunas), los extranjeros pueden ser designados por las autoridades para participar con los representantes de éstos como miembros de comisiones consultivas oficiales, lo que les permite expresarse sobre los temas relativos a la integración social de los extranjeros. En el cantón de Thurgovia la Constitución consagra esta posibilidad ⁵¹.

100. Mediante anuncio previo, los extranjeros tienen derecho a votar en territorio suizo con ocasión de sus votaciones nacionales. Aunque originalmente esto sólo era posible hacerlo por correspondencia, desde 1994 ese derecho puede ejercerse en las representaciones diplomáticas y consulares del país de origen.

4. El derecho al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas

101. El acceso a la función pública superior, a nivel comunal, cantonal o federal, en general está reservado a los nacionales, como lo autorizan por lo demás los párrafos 2 y 3 del artículo 1 de la Convención. Igualmente, la jurisprudencia considera, bajo ciertas condiciones, compatible con el artículo 4 de la Constitución federal, el hecho de limitar el acceso de los extranjeros a ciertas profesiones ⁵².

102. En cuanto al acceso a la función pública ⁵³ en sentido amplio, la Ley federal de 30 de junio de 1927 relativa a los funcionarios federales (en adelante "Estatuto de los funcionarios federales" o "Estatuto") prescribe que "puede ser nombrado funcionario federal cualquier ciudadano suizo de buena moralidad. El inhabilitado o declarado incapaz de desempeñar un cargo público no puede ser nombrado mientras surta efecto la medida adoptada contra él. Con el asentimiento del Consejo Federal, la condición de funcionario puede conferirse excepcionalmente a una persona que no tenga la nacionalidad suiza" (artículo 2 del Estatuto).

103. Por regla general, el nombramiento de un funcionario se hace por concurso (artículo 3 del Estatuto). En cuanto al nombramiento, puede subordinarse a ciertas condiciones, particularmente en materia de edad, aptitud, instrucción preparatoria, incluso la posesión de un grado en el ejército suizo; puede además depender del resultado de un examen o de una pasantía (artículo 4 del Estatuto). Del párrafo 2 del artículo 4 de la Constitución federal se desprende la igualdad de hombres y mujeres en materia de acceso a la función pública. Tanto a nivel federal como a nivel cantonal y comunal no existen disposiciones que puedan constituir discriminación racial.

D. Otros derechos civiles (apartado d) del artículo 5)

1. Inciso i) del apartado d) del artículo 5: El derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado

104. A tenor del párrafo 1 del artículo 45 de la Constitución federal, todo ciudadano o ciudadana suizos tiene derecho a establecerse en cualquier lugar del país. Según la jurisprudencia del Tribunal Federal, esto significa también que los cantones y las comunas no tienen derecho a impedir o a dificultar el traslado de domicilio a otro cantón, otra comuna o al extranjero ⁵⁴.

105. Sin embargo, en el derecho suizo la estancia de los extranjeros está sujeta a autorización y el permiso correspondiente sólo es válido para el cantón que lo ha expedido (artículo 8 de la Ley federal sobre la estancia y el establecimiento de extranjeros - LSEE). Aunque, por regla general, esta legislación limita la libre elección de residencia del extranjero en territorio suizo, sobre todo para los extranjeros que no disponen de permiso de establecimiento (el 28% de los extranjeros residentes), no existe limitación a la libre circulación de las personas en el interior de un cantón.

106. Así pues, la distinción trazada entre nacionales y extranjeros no es discriminatoria en el sentido de la Convención. Está comprendida en el párrafo 2 del artículo 1, según el cual "Esta Convención no se aplicará" a las distinciones que haga un Estado Parte en la Convención entre ciudadanos y no ciudadanos. Según la doctrina, los Estados contratantes tienen derecho a tratar de manera diferente a sus propios nacionales y a los extranjeros siempre que esta distinción no tenga fines discriminatorios o entrañe consecuencias de este tipo ⁵⁵. En cuanto a la regulación de las condiciones de estancia, el derecho suizo no hace ninguna distinción basada en la pertenencia étnica, racial o religiosa entre extranjeros que se encuentren legalmente en territorio nacional. Por otra parte, se admite un trato preferencial, basado en tratados internacionales bilaterales o multilaterales (por ejemplo, una convención de establecimiento) con respecto a nacionales de ciertos Estados, ya que en cuanto tal no es contrario al fin de la Convención.

107. Cabe precisar además que el extranjero que disfrute de una autorización de estancia o de establecimiento puede permanecer hasta tres meses en otro cantón sin ejercer en él actividad lucrativa. En caso de estancia de una duración superior y antes de aceptar un empleo, deberá pedir el asentimiento del cantón de que se trate. El extranjero que se desplace a otro cantón (es decir, que traslade a él el centro de sus intereses personales) está obligado a obtener una nueva autorización. En un plazo de 8 días debe declarar su llegada a la policía de extranjeros de su nuevo domicilio. Si no es titular de un permiso de establecimiento, no puede aceptar un empleo más que si ha obtenido la autorización previa de la policía de extranjeros (párrafo 3 del artículo 3 y párrafo 3 del artículo 8 de la Ley federal sobre la estancia y establecimiento de extranjeros). El extranjero que disfrute de una autorización de establecimiento en principio será autorizado a cambiar de cantón. Si es nacional de un Estado con el que Suiza haya concertado un tratado de establecimiento, tendrá derecho a la movilidad intercantonal y sólo podrá denegársele un cambio de cantón si existen motivos legales de expulsión.

2. Inciso ii) del apartado d) del artículo 5: El derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país

108. Según el párrafo 2 del artículo 45 de la Constitución federal: "Ningún ciudadano suizo podrá ser expulsado del país". Aunque la expulsión de un ciudadano está prohibida por la Constitución, su extradición por motivos penales es compatible con el artículo 45 de la misma. En efecto, Suiza no extradita a sus ciudadanos más que a los Estados que conceden la reciprocidad y siempre que el acto punible constituya crimen o delito en derecho suizo. Además, el ciudadano suizo no podrá extraditarse más que con su acuerdo (artículo 7 de la Ley federal de auxilio penal internacional) ⁵⁶.

109. Con arreglo al párrafo 2 del artículo 10 del Decreto federal de 21 de diciembre de 1995 sobre la cooperación con los tribunales internacionales encargados de perseguir violaciones graves del derecho internacional humanitario ⁵⁷, un ciudadano suizo puede ser entregado a tales tribunales siempre que éstos se comprometan a trasladar a la persona afectada a Suiza al término del procedimiento para que, en su caso, cumpla la pena en este país.

110. Importa señalar que la Ley federal de 20 de junio de 1959 sobre la tasa de exención al servicio militar ⁵⁸ prevé, en el artículo 35, que el establecimiento o la prolongación de un pasaporte puede sujetarse a la condición de que se paguen debidamente los impuestos o a que se presten garantías por su importe.

111. Por último, cabe recordar que un extranjero no puede ser expulsado a un país en el que corra el riesgo de ser sometido a torturas o a tratos inhumanos o degradantes (principio de no devolución) ⁵⁹. Además, en algunos casos, el Tribunal Federal considera que una expulsión puede violar el derecho al respeto de la vida familiar garantizado por el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos y por el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

3. Inciso iii) del apartado d) del artículo 5: Derecho a una nacionalidad

112. La Ley federal de 29 de septiembre de 1952 sobre la adquisición y la pérdida de la nacionalidad suiza ⁶⁰ (en adelante la Ley sobre la nacionalidad) prevé dos formas de la adquisición de la nacionalidad: la adquisición por ley, en particular por filiación, y la naturalización. La naturalización de los extranjeros o de los apátridas está sujeta a ciertas condiciones de integración a la comunidad nacional y de duración de residencia en Suiza (12 años, respectivamente, 5 años en algunos casos; artículo 15 de la Ley sobre la nacionalidad). Sin embargo, no existe el derecho a la naturalización, incluso en casos de apatridia, lo que, en el caso de los niños que no puedan obtener más nacionalidad que la nacionalidad suiza, tal vez no sea plenamente compatible con las exigencias del párrafo 3 del artículo 24 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos ⁶¹ pero no plantea problemas de compatibilidad con la Convención estudiada, ya que la distinción se establece entre los nacionales y los no nacionales (párrafo 2 del artículo 1 de la Convención). Sin embargo, cabe agregar que un niño de filiación desconocida encontrado en Suiza adquiere el derecho de ciudadanía del cantón en cuyo territorio ha sido encontrado, y, por lo mismo, la nacionalidad suiza (artículo 6 de la Ley sobre la nacionalidad).

113. El 12 de junio de 1994 el pueblo y los cantones rechazaron una revisión de la Constitución federal en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad suiza. Esa revisión debía en particular permitir a los extranjeros que hubieran pasado su infancia en el país disponer de la nacionalización facilitada, reduciendo los plazos requeridos ordinariamente para tal cuestión.

4. Inciso iv) del apartado d) del artículo 5: El derecho al matrimonio y a la elección del cónyuge

114. El derecho al matrimonio está garantizado por el artículo 54 de la Constitución federal, así como por los artículos 12 y 23 de la Convención Europea de Derechos Humanos, y el párrafo 2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. En términos generales, la institución del matrimonio presenta en derecho suizo cinco características fundamentales: la monogamia, la heterosexualidad, la exogamia, el consentimiento mutuo inicial y la celebración según las formas de la ley civil. Así, el Código Civil somete la validez del matrimonio a las condiciones siguientes:

- a) El hombre y la mujer no pueden contraer matrimonio antes de los 18 años cumplidos (nuevo artículo 96 del Código Civil, vigente desde el 1° de enero de 1996) ⁶². En virtud del nuevo artículo 14 del Código Civil, la mayoría de edad se fija en lo sucesivo en los 18 años. Hasta el 31 de diciembre de 1995, la mujer podía contraer matrimonio a los 18 años y el hombre a los 20. Sin embargo, a título excepcional, el gobierno cantonal del domicilio podía autorizar a una mujer de 17 años o a un hombre de 18 a contraer matrimonio, con el consentimiento de los padres o tutores (antiguo artículo 96 del Código Civil). Dado que la mayoría de edad

civil se ha fijado en los 20 años cumplidos, el matrimonio celebrado antes de esa edad confería la mayoría de edad (emancipación por matrimonio, párrafo 2 del antiguo artículo 14 del Código Civil). Este matrimonio requería el consentimiento de los padres o del tutor (antiguo artículo 98 de dicho Código). Desde el 1° de enero de 1996, la edad de la capacidad para contraer matrimonio se ha armonizado entre ambos sexos, y se ha suprimido la posibilidad de emancipación de la mujer a los 17 años.

- b) El uso de razón y la ausencia de enfermedad mental (artículo 97 del Código Civil). La exigencia del uso de razón se desprende de las normas relativas al ejercicio de los derechos civiles. El Tribunal Federal no ha dejado de precisar que no debe interpretarse demasiado estrictamente, a fin de no atentar de manera injustificable contra la libertad de matrimonio. En la sentencia de 1983 indica incluso que el matrimonio debe celebrarse si no parece perjudicial para el interesado, independientemente de las dudas que puedan tenerse sobre la capacidad de discernimiento de un prometido ⁶³. En cuanto a la condición de ausencia de enfermedad mental, la doctrina reciente se pronuncia por una interpretación restrictiva: sólo las enfermedades que priven a una persona del uso de razón podrían impedirle el matrimonio ⁶⁴. Por tanto, esta condición se confundiría con la de uso de razón, a la que no agregaría nada. Esta interpretación parece justificada, dado el carácter fundamental de la libertad de contraer matrimonio. Sin embargo, aún no parece haber sido consagrada por el Tribunal Federal, el cual, en sentencias muy antiguas desde luego, afirma que "el que padece una enfermedad mental es incapaz para contraer matrimonio, aunque sea capaz de discernimiento" ⁶⁵. El anteproyecto de revisión del Código Civil prevé el abandono de este impedimento absoluto en lo que respecta a los enfermos mentales.
- c) Para el incapacitado, el consentimiento de su representante legal (artículo 99 del Código Civil). Dado que el incapacitado no goza del ejercicio de los derechos civiles, este consentimiento es necesario. Para evitar abusos, la ley prevé un derecho de recurso a las autoridades de tutela contra la negativa del representante legal al que incumbe salvaguardar los derechos del incapacitado, en particular su derecho a la libertad de matrimonio.
- d) La ausencia de impedimentos para el matrimonio. El Código Civil prohíbe el matrimonio entre parientes o familiares en línea directa ⁶⁶, ya sea que el parentesco se base en la filiación o en la adopción (en este último caso cabe una derogación posible por decisión del gobierno cantonal del domicilio) (artículo 100 del Código Civil). Para contraer matrimonio hay que aportar también la prueba de que un eventual matrimonio precedente ha sido disuelto (exigencia de la monogamia, artículo 101 del Código).

- e) El respeto de los requisitos de forma establecidos en los artículos 105 y siguientes del Código Civil. Estas condiciones se refieren a la publicación de la promesa de matrimonio, los plazos que hay que respetar, la forma de celebración del matrimonio, etc. Cabe señalar que una vez celebrado el matrimonio civil, el oficial del registro civil expide a los cónyuges un certificado de matrimonio sin el cual la bendición religiosa de la unión no puede tener lugar (artículo 118 del Código) ⁶⁷. Estos requisitos de forma se simplificarán en la próxima revisión del Código Civil.

115. La libertad constitucional de matrimonio implica la libertad de no contraer matrimonio. Por lo demás, el artículo 91 (que prescribe que la ley no concede acción para obligar al matrimonio al prometido que se niega a ello) y el artículo 124 del Código Civil (que hace de la falta de consentimiento una causa de nulidad del matrimonio) reflejan la importancia del libre consentimiento de los cónyuges. Sin embargo, nada se opone a que parejas opten por vivir en concubinato.

116. Ahora bien, la ley no ofrece un estatuto especial a las parejas y familias que vivan en unión libre. Esto tiene efectos sobre el vínculo de filiación: éste existe de pleno derecho entre la madre y su hijo (según el adagio mater semper certa; artículo 252 del Código Civil). En cambio, con respecto al padre, la filiación sólo se establece por matrimonio con la madre, por reconocimiento del hijo, por sentencia o también por adopción (párrafos 2 y 3 del artículo 252 del Código Civil).

117. En cuanto a los extranjeros, que naturalmente gozan también de la garantía del artículo 54 de la Constitución federal y del artículo 12 de la Convención Europea de Derechos Humanos, el artículo 44 de la Ley federal sobre derecho internacional privado, de 18 de diciembre de 1987 ⁶⁸, prescribe que en principio los requisitos de fondo a que se subordina la celebración del matrimonio en Suiza se rigen por el derecho suizo, pero si no se reúnen éstos, basta con que se cumplan los que señale el derecho nacional de uno de los cónyuges para que el matrimonio pueda celebrarse. En Suiza se reconoce un matrimonio celebrado válidamente en el extranjero (artículo 45 de la misma ley).

5. Inciso v) del apartado d) del artículo 5: Derecho a la propiedad

118. El artículo 22 ter de la Constitución federal garantiza el derecho a la propiedad. La garantía de la propiedad se extiende, además de a la propiedad de bienes muebles e inmuebles, a los derechos reales restringidos, los derechos contractuales, los derechos a la propiedad intelectual y la posesión, así como a los demás derechos de los ciudadanos frente a la colectividad. Los titulares de la garantía de la propiedad son las personas físicas y morales de derecho privado, titulares de los derechos protegidos. Tanto los suizos como los extranjeros pueden ampararse en esa garantía. Sin embargo, la Ley federal sobre adquisición de inmuebles por extranjeros ⁶⁹ limita el derecho de los extranjeros a adquirir bienes inmuebles (adquisición sujeta a autorización y cupos). Esta ley no infringe sin embargo la prohibición de la discriminación racial, ya que establece una distinción

entre nacionales y no nacionales autorizada por el párrafo 2 del artículo 1 de la Convención y porque no es discriminatoria frente a una nacionalidad particular.

6. Inciso vi) del apartado d) del artículo 5: El derecho a heredar

119. A tenor del artículo 539 del Código Civil, pueden ser herederos y adquirir por testamento o pacto sucesorio todas las personas que no sean legalmente incapaces de recibir. El criterio determinante es aquí el goce de los derechos civiles que, según el artículo 11 del Código Civil, pertenece a todos. El de cuius (testador) tiene en principio libertad para determinar en beneficio de quién se propone disponer de sus bienes por causa de muerte. El único límite lo constituye la reserva sucesoria (artículos 470 y siguientes del Código) que da a ciertas categorías de herederos legales un derecho, en principio inderogable, a una parte de la herencia. El heredero reservatario no puede verse privado de su derecho a reserva más que si hay causa de desheredación. Esto sucederá cuando dicho heredero haya cometido un delito grave contra el difunto o uno de sus parientes o cuando haya incumplido gravemente los deberes que le impone la ley para con el difunto o su familia (artículo 477 del Código Civil). Así pues, en Suiza se reconoce a todos el derecho de heredar, sin discriminación por motivos de raza, color, origen étnico o nacional.

7. Inciso vii) del apartado d) del artículo 5: Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión

120. En Suiza la libertad de conciencia y de creencias es inviolable. Nadie puede ser obligado a formar parte de una asociación religiosa, a seguir una enseñanza religiosa, a realizar un acto religioso, ni a incurrir en penas de ningún tipo por motivo de opinión religiosa (artículo 49 de la Constitución federal). Esta garantía, que obliga al Estado a la neutralidad religiosa ⁷⁰ protege todas las convicciones u opiniones religiosas, incluso las más minoritarias, como sucede en Suiza con los mormones, los testigos de Jehová o los metodistas ⁷¹. La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión está además garantizada por el artículo 9 de la Convención Europea de Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

121. Los cantones tienen libertad para determinar sus relaciones con las iglesias y pueden en particular, dentro del respeto de la libertad de conciencia y de creencias, designar una o varias "iglesias oficiales", y encargarse, por ejemplo, de la remuneración de sus ministros, subvencionarlos o permitirles recaudar impuestos. La práctica de los cantones se ha considerado conforme al principio general de igualdad.

122. La Constitución protege también el derecho a cambiar de religión, por tanto, el derecho a abandonar una iglesia de la que se es miembro. Aunque el Tribunal Federal permite a las iglesias prever un procedimiento especial que permita a uno de sus miembros abandonarlas, este procedimiento no debe constituir un obstáculo a la voluntad del interesado ⁷². La libertad de

conciencia impide también la imposición de juramento; tanto en los tribunales como con ocasión del nombramiento para un cargo público, los textos pertinentes y la práctica autorizan su sustitución por una promesa solemne.

123. La opinión religiosa no basta para dispensar del cumplimiento de un deber cívico, tal como el servicio militar, dado que la negativa a prestar el servicio militar está sancionada con la pena de prisión por el Código Penal Militar de 13 de junio de 1927 ⁷³. Sin embargo, la primera flexibilización de este régimen tuvo lugar con la modificación, el 15 de julio de 1991, del artículo 81 del Código Penal Militar que abrió la posibilidad de efectuar un trabajo de interés general en sustitución de la prisión ⁷⁴. El 19 de mayo de 1992, el pueblo y los cantones aceptaron la propuesta que se les hizo por tercera vez de introducir el servicio civil sustitutorio. El artículo 18 de la Constitución prevé en adelante, además de la norma de la obligación de prestar servicio militar, el principio de un servicio civil que habrá de concretar el legislador. La Ley federal sobre el servicio civil, que entró en vigor el 1º de octubre de 1996, no prevé alternativa a la obligación del servicio militar: el individuo no tiene derecho a elegir libremente entre el servicio militar y el servicio civil. Pero el que demuestre verosímilmente ante una comisión civil que no puede conciliar la obligación del servicio armado con su conciencia (en particular por motivos religiosos) puede efectuar un servicio civil sustitutorio.

124. Según la jurisprudencia, las personas morales no pueden invocar la libertad de conciencia y de creencias para eludir un impuesto, con motivo de que no tienen precisamente conciencia ni creencias ⁷⁵. Lo mismo sucede en el caso de las personas morales que persiguen, de conformidad con sus estatutos, un fin religioso o eclesiástico ⁷⁶. El párrafo 6 del artículo 49 de la Constitución federal precisa además que nadie está obligado a pagar impuestos cuya recaudación se asigne especialmente a las expensas del culto de una comunidad a que no se pertenece. Sin embargo, pese a esta disposición, no es posible en todos los cantones obtener la deducción de una cuota parte de un impuesto general eventualmente asignado a las expensas de culto de una de las principales iglesias de un cantón, a la que el contribuyente no pertenezca.

125. El artículo 50 de la Constitución garantiza el derecho a manifestar la propia religión mediante actos de culto. El derecho a manifestar una u otra convicción moral lo garantiza la libertad de expresión. Estas manifestaciones no pueden limitarse más que en virtud de un interés público preponderante y teniendo en cuenta el principio general de proporcionalidad. Así, ante la negativa de la dirección de una prisión de organizar un servicio religioso colectivo para los detenidos de confesión musulmana en tanto que lo hacía para los seguidores de las iglesias oficiales del cantón, el Tribunal Federal declaró que "el reconocimiento de una comunidad religiosa como iglesia oficial no puede ser criterio para la admisibilidad de un servicio religioso colectivo. La decisión de denegar a los detenidos islámicos la celebración de su oración de los viernes, por basarse en que la comunidad islámica no goza de estatuto de derecho público, resulta contraria al artículo 50 de la Constitución federal".

126. Conforme al artículo 27 de la Constitución, incumbe a los cantones proveer a la enseñanza primaria en las escuelas públicas. Esta debe ser laica, obligatoria y gratuita. Además, a las escuelas públicas deben poder asistir los seguidores de todas las confesiones, sin menoscabo de su libertad de conciencia y de creencias. El Tribunal Federal toma muy en serio esta exigencia de laicidad y ha considerado contrario al artículo 27 la colocación de crucifijos en las paredes de las aulas en las escuelas públicas ⁷⁷. Asimismo, en una sentencia reciente, ha admitido recurso interpuesto por el padre de una niña de religión musulmana a la que las autoridades cantonales habían denegado la dispensa de la clase de natación (seguida en común por niños y niñas), considerando que no había ningún interés público preponderante que prevaleciera sobre el interés privado a tal dispensa ⁷⁸. Las autoridades públicas revelan la misma preocupación en actuar de manera que, en lo posible, los padres y los hijos puedan celebrar juntos los ritos de su religión. Sin embargo, dado que la escuela obligatoria es un deber cívico, un alumno no puede invocar la libertad de conciencia para obtener vacaciones ⁷⁹ y los interesados pueden siempre optar por la enseñanza en una escuela privada próxima a sus convicciones. Estas escuelas se organizan libremente, de conformidad con la libertad constitucional de comercio e industria, y en un caso, sobre la base de la libertad de conciencia y de creencias; esto no excluye un procedimiento cantonal de autorización con objeto de asegurar que el nivel de la enseñanza privada corresponde al nivel de las escuelas públicas ⁸⁰. Por fin, la laicidad de la escuela pública no prohíbe una enseñanza religiosa basada en los preceptos de la confesión dominante en el cantón, pero con carácter facultativo ⁸¹.

8. Inciso viii) del apartado d) del artículo 5: El derecho a la libertad de opinión y de expresión

127. En 1965, el Tribunal Federal consagró la libertad de expresión como "derecho constitucional no escrito de la Confederación" ⁸². La jurisprudencia incluye en este derecho la libertad de formarse una opinión, de tener su propia opinión y de comunicarla a terceros. Cabe recordar que el artículo 10 del Convenio Europeo y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protegen igualmente la libertad de opinión y de expresión y que toda persona que se considere lesionada podrá invocarlos.

128. En el contexto de la democracia directa, reviste importancia particular el derecho a formarse libremente una opinión. La autoridad pública no tiene, claro está, derecho a imponer de ninguna manera una opinión a un particular; por ello, el Tribunal Federal considera contraria a la libertad de opinión la creación de una estación de radio o de televisión del Estado ⁸³. Al igual que la libertad de opinión, la libertad de expresión ocupa un lugar preponderante en el orden constitucional suizo, como lo demuestra la siguiente cita de una sentencia del Tribunal Federal:

"Sin embargo, la libertad de expresión no es sólo, como otras libertades explícitas o implícitas del derecho constitucional federal, una condición para el ejercicio de la libertad individual y un elemento indispensable para la realización de la persona humana: es el fundamento

mismo de todo Estado democrático. Permitir la libre formación de opiniones, especialmente de la opinión política, es indispensable para el pleno ejercicio de la democracia. Merece, por lo tanto, un lugar especial en el catálogo de los derechos individuales garantizados por la Constitución y un trato privilegiado por parte de las autoridades." ⁸⁴

129. La libertad de expresión protege todas las formas de comunicación entre las personas, se establezcan por intercambio oral, escrito o simbólico (banderolas, insignias, etc.). Comprende la libertad de información, así como la libertad de expresión artística y científica. Según la jurisprudencia, sólo tiene por objeto contenidos de carácter ideal. Toda declaración orientada hacia un objetivo comercial se refiere a la libertad de comercio e industria (artículo 31 de la Constitución). Al igual que la libertad de opinión, asiste a toda persona. Sin embargo, no tiene el mismo carácter absoluto y su uso puede verse sometido a determinadas restricciones.

130. La libertad de expresión incluye la libertad de recibir y de comunicar información. En este sentido, cabe destacar que el artículo 55 de la Constitución garantiza expresamente la libertad de prensa y que el artículo 55 bis protege la independencia de la radio y la televisión, que, en contrapartida, deben presentar fielmente los acontecimientos y reflejar de forma equitativa la diversidad de opiniones. Para asegurar el mayor respeto de estos objetivos, la radio y la televisión son objeto de un régimen de concesiones de la autoridad federal. Este régimen, que constituye una excepción a los principios de la libre competencia, se explica en especial por el interés en mantener, en un pequeño país plurilingüe, la difusión de programas nacionales en los cuatro idiomas oficiales y evitar una concentración excesiva de esos medios en manos de grupos poderosos; no supone ninguna intervención del Estado en la autonomía de las empresas difusoras. Toda persona que considere que la radio o la televisión no han respetado su deber de objetividad puede presentar una denuncia apelando a una autoridad independiente, y luego al Tribunal Federal, por la vía del recurso administrativo (artículos 57 y ss. de la Ley federal de telecomunicación, de 21 de junio de 1991 ⁸⁵).

131. Otro derecho comprendido en la libertad de expresión es el de "informarse en fuentes accesibles a todos" ⁸⁶. Sin embargo, el concepto de "fuentes accesibles a todos" no comprende, a menos que una disposición legal establezca lo contrario, los actos de la administración. La jurisprudencia en esta materia es un tanto restrictiva ⁸⁷ y sólo admite el derecho a la información en cuatro hipótesis: se ha declarado que la información es libremente accesible, la información ha sido proporcionada libremente por la autoridad ⁸⁸, está en juego el ejercicio de un derecho político o, por último, una persona está directamente afectada por el documento que quiere consultar.

132. De conformidad con los principios constitucionales, así como con el artículo 10 del Convenio Europeo y el artículo 19 del Pacto, la libertad de expresión sólo puede ser restringida con una base legal y cuando exista un interés público preponderante. En general, se tratará de alcanzar un

equilibrio, a veces delicado, entre el interés público en el mantenimiento del orden y el interés privado de la persona, así como el interés público en la libertad de expresión.

133. El Código Penal prevé las restricciones siguientes a la libertad de expresión:

- Prohibición de denuncias calumniosas (art. 303);
- Prohibición de violar secretos comerciales, en el ámbito privado y secretos de función, profesional o militar (arts. 162, 179 y 179 quater, 320, 321 y 329);
- Prohibición del uso indebido del teléfono (art. 179 septies);
- Prohibición de hacer la apología pública del delito y la violencia (art. 259);
- Prohibición de atentar contra el reposo de los muertos (art. 262) o los símbolos suizos (art. 270);
- Prohibición de representar la violencia (art. 135);
- Prohibición de violar la libertad de religión y de culto (art. 261);
- Prohibición de la discriminación racial, étnica o religiosa (art. 261 bis);
- Prohibición de incitar a la violación de los deberes militares (art. 276);
- Prohibición de la propaganda extranjera subversiva (art. 275 bis);
- Prohibición de ultrajar a un Estado extranjero o una institución interestatal (arts. 296 y 297) ⁸⁹.

Conviene añadir las disposiciones que protegen el honor (arts. 173 y ss.) o reprimen determinadas infracciones contra la integridad sexual (por ejemplo, la pornografía "dura").

134. Los artículos 28 y siguientes del Código Civil protegen a la persona frente a ataques ilícitos, en especial por la prensa (derecho a la reparación, medidas provisionales destinadas a impedir los atentados, derecho de réplica). En este contexto, cabe destacar que la persona acusada de un atentado contra el honor no será objeto de pena alguna si demuestra que sus denuncias eran ciertas o que tenía serios motivos para tenerlas por tales (párrafo 2 del artículo 173 del Código Penal). Esta disposición también protege las libertades de expresión y de la prensa frente a procesos abusivos.

135. La libertad de expresión de los extranjeros se ve sometida a un tipo de limitación concreta: según la decisión del Consejo Federal de 24 de febrero de 1948 sobre discursos políticos de extranjeros, éstos, si no son titulares de un permiso de establecimiento ⁹⁰, no podrán tomar la palabra sobre temas políticos, en asambleas públicas o privadas sin una autorización especial. Esta les será denegada si hay motivos para temer que corre peligro la seguridad interior o exterior del país o que puede verse alterado el orden público. Los oradores extranjeros deben abstenerse de toda injerencia en los asuntos de política interior.

136. Los detenidos también gozan de la libertad de expresión y del derecho a recibir información de fuentes generalmente accesibles, siempre que no se vean afectados el orden y la seguridad penitenciarios. Para más detalles sobre este punto, véase el informe inicial del Gobierno suizo al Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/81/Add.8, de 26 de mayo de 1995, párr. 370).

137. Según la jurisprudencia del Tribunal Federal, el uso del espacio público para manifestar una opinión puede someterse al requisito de la autorización previa por parte de las autoridades cantonales o federales "si, por su carácter o su intensidad, supera el marco habitual" ⁹¹, y ello incluso aunque no exista una base legal expresa. Las autoridades tendrán en cuenta los principios de igualdad de trato y proporcionalidad, así como el conjunto de intereses en juego, asignando una importancia especial a los intereses protegidos por derechos fundamentales ⁹².

138. Ninguna de las restricciones expuestas podrá constituir discriminación racial.

9. Inciso ix) del apartado d) del artículo 5: El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas

139. En el ordenamiento jurídico suizo, la libertad de reunión pacífica es un derecho constitucional no escrito consagrado por el Tribunal Federal en 1970 ⁹³, que representa un elemento constitutivo importante del orden democrático. Este derecho, que figura también en el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, está garantizado independientemente del carácter de las opiniones manifestadas (con la excepción de algunas limitaciones de orden penal mencionadas más adelante), e incluye el derecho a convocar una reunión, organizarla y participar o no participar en ella. Los extranjeros gozan de este derecho a la par que los suizos, salvo la restricción que se impone a las reuniones de carácter político en las que sólo podrán hacer uso de la palabra si han obtenido la autorización correspondiente (sobre este punto véanse los párrafos 127 a 138 de la sección 8 del presente documento).

140. La principal distinción que corresponde hacer entre los tipos de reunión se basa en el lugar en donde se celebran: dentro de un local o en la vía pública. El segundo tipo de reunión es más susceptible de ocasionar problemas de orden público e implica un mayor uso de la vía pública, por lo que puede estar sometido a limitaciones más importantes que el primero, e

incluso a un régimen de autorización. El derecho a celebrar reuniones en locales o terrenos privados sólo se ve limitado por las normas policiales en materia de ruidos nocturnos o respeto al vecindario, así como el derecho de propiedad de terceros. También se pueden prohibir o sancionar las reuniones que ponen en peligro el orden constitucional (en el sentido del artículo 275 del Código Penal) o las relaciones con Estados extranjeros (en el sentido de los artículos 296 y ss. del Código Penal). De todas maneras, la jurisprudencia ha subrayado que debe tolerarse la mera exposición de una doctrina, aunque sea revolucionaria ⁹⁴.

141. Según la jurisprudencia, las reuniones que implican un mayor uso de la vía pública (entendiéndose por ello un uso que impida o limite la circulación normal del público -véase ATF 100 Ia 392) pueden además requerir una autorización previa de las autoridades cantonales, incluso aunque no exista una base legal expresa ⁹⁵. El Estado tiene el deber y la obligación de asegurar un uso normal de los espacios públicos, por lo que debe reglamentarlo sobre la base de su poder general de policía ⁹⁶. Sin embargo, las autoridades no pueden negar la autorización para que se celebre una reunión en la vía pública sin motivos fundados. Su discrecionalidad se ve reducida por la importancia objetiva de la libertad de reunión. Esta, sin conceder el derecho a utilizar los espacios públicos en un lugar preciso y en un momento determinado, reconoce un cierto derecho a hacerlo en la medida en que sea necesario para el ejercicio de esta libertad de reunión ⁹⁷. Además, el Tribunal Federal ha establecido que la libertad de reunión en espacios públicos sólo puede restringirse en razón del peligro directo e inminente que su ejercicio podría constituir objetivamente para el orden público ⁹⁸. En particular, simples consideraciones de oportunidad no son motivos suficientes para prohibir una reunión y en ningún caso el procedimiento de autorización puede suponer una forma cualquiera de censura previa ⁹⁹. En ningún caso, las consideraciones raciales podrían justificar limitar la libertad de reunión.

142. Por otra parte, el régimen de autorización previa debe aplicarse con una cierta flexibilidad, en especial en el caso de manifestaciones pacíficas espontáneas que no deben ser dispersadas por la fuerza por la sola razón de que no hayan sido autorizadas ¹⁰⁰. El principio de proporcionalidad exige además que, más que negar la autorización, las autoridades deben imponer algunas condiciones con el fin de evitar todo peligro para el orden público. La autoridad no podrá condicionar la autorización si los disturbios que pudieran surgir en el curso de una reunión pueden ser evitados con otras medidas adecuadas, en particular, la vigilancia policial. De todas maneras, la amplitud de las medidas de vigilancia debe guardar una relación razonable con el interés por celebrar la reunión. Las autoridades no tienen una tarea fácil porque a menudo, para determinar si una reunión puede poner en peligro el orden público, deben hacer un pronóstico sobre su desarrollo. En este caso también el principio de proporcionalidad exige que para imponer restricciones se tengan motivos serios para creer que corre peligro el orden público.

143. Por último, el principio de que las medidas deben dirigirse en general al verdadero perturbador del orden público implica que, salvo en casos

absolutamente necesarios, no se prohibirá una reunión por el sólo hecho de que pueda ser perturbada por elementos extraños. El problema se plantea en especial en el caso de contramanifestaciones. Si bien se puede prohibir la manifestación y la contramanifestación para impedir actos de violencia, por lo menos hay que tener en cuenta, desde el punto de vista de la igualdad de trato, los intereses recíprocos de los manifestantes, evitando así que un grupo anuncie una contramanifestación con el sólo objeto de que se prohíba la manifestación de otro grupo ¹⁰¹.

144. Con arreglo al artículo 56 de la Constitución federal, "los ciudadanos tienen derecho a formar asociaciones siempre que no exista nada ilícito o peligroso para el Estado en el objetivo de estas asociaciones o en los medios empleados por ellos. Las leyes cantonales establecerán las medidas necesarias para la represión de estos abusos". Históricamente la libertad de asociación fue concebida sobre todo para garantizar la libre formación de partidos políticos, y éste sigue siendo su objetivo primordial en la actualidad, junto con la protección del derecho a constituir sindicatos. Hoy en día la libertad de asociación también está amparada en Suiza por el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ¹⁰² y por el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

145. El artículo 56 ampara a las asociaciones que persiguen un fin ideal (en sentido amplio). Las asociaciones con ánimo de lucro, por su parte, pertenecen al ámbito de aplicación del artículo 31 de la Constitución, en que se garantiza la libertad de comercio e industria; por ese motivo, pueden estar sujetas a las restricciones previstas en la materia (artículos 31 y ss. de la Constitución). El Código Civil suizo reglamenta en detalle la constitución, organización y disolución de asociaciones sin fines de lucro que tengan personalidad jurídica ¹⁰³ (se trata de las "asociaciones" en sentido estricto del derecho civil; las demás formas de asociación sin fines comerciales que no gozan de personalidad jurídica se asimilan a las sociedades simples regidas por el Código de las Obligaciones).

146. La Constitución excluye de su ámbito de protección a las asociaciones cuyo objetivo o los medios que emplean sean ilícitos o peligrosos para el Estado. Si bien la ilicitud remite a las normas jurídicas fundamentales en vigor, la noción de peligro para el Estado es más imprecisa y se pueden cometer abusos cuando se emplee. Con todo, de la jurisprudencia del Tribunal Federal se desprende que sólo deben prohibirse las asociaciones que tengan el propósito de imponer sus opiniones por medios que no sean pacíficos ni democráticos ¹⁰⁴. En tal caso, la prohibición se ajusta al artículo 17 del Convenio Europeo y al artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Cabe añadir que el Código Penal reprime, en su artículo 275 ter, la creación de asociaciones peligrosas para el Estado. Según el artículo 56 de la Constitución, la responsabilidad de adoptar medidas contra las asociaciones ilícitas o peligrosas recae en las autoridades cantonales; con todo, se admite que las autoridades federales pueden intervenir cuando se trate de asociaciones peligrosas para el Estado federal. En cuanto a las asociaciones de los artículos 60 y siguientes del Código Civil, el artículo 78 de ese Código prevé su disolución por el juez

cuando su objetivo sea ilícito o contrario a las buenas costumbres (el párrafo 2 del artículo 88 formula la misma norma con respecto a las fundaciones de los artículos 80 y siguientes del Código Civil). De ello se desprende la siguiente norma general: las autoridades políticas pueden prohibir una asociación, pero incumbe al juez civil pronunciar su disolución. Se añadirá, para completar el cuadro, que el artículo 99 del Código Penal Militar prohíbe la fundación de movimientos encaminados a menoscabar la disciplina militar.

147. Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Federal, sólo las personas físicas pueden invocar la libertad de asociación ¹⁰⁵. Las asociaciones constituidas de conformidad con los artículos 60 y siguientes del Código Civil pueden, empero, unirse entre sí para formar federaciones o confederaciones; éstas pueden, a su vez, constituir asociaciones que gocen, sin restricciones, de las mismas garantías constitucionales y jurídicas que las organizaciones originales. Es conveniente hacer una distinción: las personas jurídicas de derecho privado pueden, según la doctrina, interponer en nombre propio un recurso contra una decisión que limite la libertad de asociación de sus miembros, obstaculice su actividad estatutaria o atente contra su derecho a confederarse. Las personas jurídicas de derecho público, en cambio, no gozan en absoluto de la libertad de asociación.

148. Aunque el artículo 56 de la Constitución sólo se refiere a los ciudadanos, esta disposición se aplica también a los extranjeros, salvo en el caso de asociaciones políticas, que pueden estar sujetas a restricciones más importantes que las asociaciones suizas (en este sentido, véanse más abajo los párrafos 127 a 138 de la sección 8). De la jurisprudencia pueden extraerse las normas siguientes: el artículo 56 no da derecho a ser admitido en una asociación contra la voluntad de sus miembros, aunque ello implique un perjuicio económico para el solicitante ¹⁰⁶. En cambio, el particular goza de cierta protección frente a una exclusión injustificada. Tiene derecho a ser oído previamente, aunque los estatutos de la asociación autoricen una exclusión sin causa ¹⁰⁷. Llegado el caso, habría que examinar si la negación de admisión a una persona en una asociación por motivos raciales pertenece al ámbito del artículo 4 de la Constitución federal.

149. En lo que respecta a las restricciones a la libertad de asociación, al igual que con cualquier libertad individual, deben estar recogidas en la ley, tener como finalidad el orden público y respetar el principio de proporcionalidad. En virtud de este último principio, el Tribunal Federal ha declarado inconstitucional la exigencia de una autorización previa para crear una asociación ¹⁰⁸. En ningún caso las consideraciones raciales podrán justificar una limitación de la libertad de asociación.

150. La libertad de asociación política ocupa un lugar preponderante en el sistema democrático suizo. En primer lugar, los partidos políticos gozan de las garantías establecidas en el artículo 56 de la Constitución. Existen alrededor de 16 partidos en el plano federal, distribuidos en el abanico político de izquierda a derecha. El artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también garantiza la libertad de asociación política. Es preciso remontarse a los períodos de agitación de la segunda

guerra mundial para encontrar ejemplos de prohibición de partidos políticos por su carácter peligroso. Así pues, en 1937 el Consejo Federal proscribió al Partido Comunista y en 1940, a los partidos llamados "Frentistas". En la misma época, el Tribunal Federal admitió que el cantón de Zurich prohibiera los partidos constituidos sobre modelos paramilitares o que el cantón de Neuchâtel proscribiera al Partido Comunista ¹⁰⁹. Se reitera que en la actualidad sólo sería posible establecer una medida semejante contra un partido que quisiera imponer sus ideas fuera del proceso democrático.

E. Los derechos económicos, sociales y culturales (apartado e) del artículo 5 de la Convención)

151. Para informaciones completas y detalladas acerca del ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en Suiza, consúltese el informe inicial del país sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966 (CCPR/C/81/Add.8, de 26 de mayo de 1993).

1. Inciso i) del apartado e) del artículo 5: El derecho al trabajo

152. En el derecho suizo, el derecho al trabajo no está reconocido explícitamente, pero está protegido por el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El principio de la libertad de contratación, aplicable en materia de elección del empleo, incluye la libertad de elegir la otra parte contrayente. Los trabajadores pueden, pues, elegir libremente su lugar de trabajo, pero la legislación vigente no les otorga ningún derecho subjetivo a ser contratados.

153. Según el artículo 328 del Código de Obligaciones ¹¹⁰, "el empleador protege y respeta, en las relaciones de trabajo, la persona del trabajador". Este artículo protege, pues, a los trabajadores extranjeros contra la discriminación por su "raza" o su origen nacional o étnico. Los trabajadores extranjeros también están amparados contra la rescisión abusiva del contrato de trabajo por motivos de discriminación racial. Esta protección se desprende del inciso a) del párrafo 1 del artículo 336 del Código de Obligaciones, que dice que el despido es abusivo cuando se despide a una parte por un motivo inherente a la persona de la otra parte, siempre que ese motivo no esté vinculado a la relación de trabajo ni constituya un prejuicio grave para el trabajo en la empresa en una cuestión esencial. Esta disposición se refiere al despido discriminatorio, fundado por ejemplo en el sexo, la "raza", la nacionalidad, la homosexualidad o los antecedentes penales ¹¹¹. El Tribunal Federal ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre el carácter abusivo de la terminación de un contrato de trabajo por motivos de discriminación racial. Estableció que no había "distinción entre un despido por motivos raciales directos o indirectos; en todos los casos es abusivo" ¹¹².

154. Cuando el empleador rescinde abusivamente un contrato de trabajo, debe pagar al trabajador una indemnización correspondiente a seis meses de salario por lo menos y, posiblemente, daños y perjuicios. Sin embargo, el empleador no tiene ninguna obligación legal de reincorporar al trabajador despedido a su empresa. Le toca a éste probar ante los tribunales que su contrato de trabajo fue rescindido abusivamente por motivos de discriminación racial.

a) Derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias

155. Según el derecho suizo, los trabajadores gozan de condiciones de trabajo mínimas previstas en el Código de Obligaciones que enumera las disposiciones que no pueden ser derogadas (art. 361), así como las disposiciones que sólo se pueden derogar en favor de los trabajadores (art. 362). Las disposiciones que no figuran en ninguna de las dos enumeraciones son de derecho facultativo. Así pues, es posible derogarlas en un contrato individual de trabajo o por convenio colectivo.

156. Para entrar al mercado de trabajo, los extranjeros deben tener una autorización de estancia para realizar una actividad lucrativa. El reglamento que limita el número de extranjeros, de 6 de octubre de 1986¹¹³, condiciona esa autorización, entre otras cosas, a que el empleador conceda al trabajador extranjero las mismas condiciones de remuneración y de trabajo acostumbradas en la localidad y la profesión que las que concede a los trabajadores suizos (párrafo 1 del artículo 9). Para determinar los salarios y las condiciones de trabajo, el párrafo 2 remite a los sueldos y las condiciones concedidos por un trabajo análogo en la misma empresa y en el mismo ramo, así como a los convenios colectivos y los contratos de trabajo tipo.

b) Derecho a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria

157. El derecho suizo en materia de fijación de salario está basado en el principio de la libertad contractual. En efecto, la ley no dispone un salario mínimo y las partes en el contrato individual de trabajo no están obligadas a ninguna cantidad, a menos que un convenio colectivo restrinja esta libertad. De todas maneras, tanto para los trabajadores suizos como para los extranjeros, hay que respetar la igualdad de remuneración tal como lo dispone la ordenanza mencionada.

c) Derecho a la protección contra el desempleo

158. El seguro contra el desempleo es obligatorio para todos los asalariados. El derecho a una indemnización por desempleo está reconocido a toda persona que reúna los requisitos enumerados en la Ley de seguridad contra el desempleo. Esos requisitos son:

- a) estar total o parcialmente desempleado;
- b) vivir en Suiza (los extranjeros deben tener, pues, un permiso válido de establecimiento, estadía o trabajador de temporada);
- c) haber terminado la escolaridad obligatoria sin haber alcanzado la edad reglamentaria para recibir una pensión de vejez;
- d) reunir las condiciones de pago de las cuotas o estar exonerado de ellas, es decir, haber pagado sus cuotas durante por lo menos seis meses en los dos años anteriores a la inscripción como desempleado.

Están exoneradas las personas que no pueden pagar sus cuotas por los motivos siguientes: formación, licencia prolongada por enfermedad, accidente o maternidad, estancia en el extranjero;

- e) ser apto para ser contratado;
- f) cumplir los requisitos de control administrativo.

159. El seguro contra el desempleo también tiene por objeto impedir el desempleo inminente y luchar contra el desempleo existente mediante la adopción de medidas en el mercado de trabajo en favor de los asegurados. Así pues, el desempleado está obligado a tomar, si se lo pide la oficina del trabajo, cursos de readiestramiento o perfeccionamiento profesional. Otras medidas comprenden asignaciones para comenzar a trabajar, asistencia para la movilidad (empleo fuera de la zona de residencia), pasantías profesionales y motivación para realizar una actividad independiente.

2. Inciso ii) del apartado e) del artículo 5: Los derechos sindicales

160. La libertad sindical se desprende de la libertad de asociación garantizada en el artículo 56 de la Constitución federal. Aunque este artículo utiliza la palabra "ciudadanos", los extranjeros también gozan de este derecho. En Suiza, la libertad de asociación también está garantizada en el artículo 11 del Convenio Europeo, el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. Toda persona tiene derecho a fundar un sindicato, afiliarse a un sindicato ya existente o a dejar de pertenecer a él, así como a la libertad de no sindicalizarse. Con todo, la libertad de asociación no ampara a las asociaciones cuyos propósitos o los medios empleados por ellas son peligrosos para el Estado (artículo 56 de la Constitución federal).

161. Un titular de ese derecho puede invocar la libertad sindical garantizada en la Constitución si se considera lesionado por un acto o una norma del Estado. En lo que respecta a los actos del empleador, los trabajadores del sector privado están protegidos contra la violación de su libertad sindical merced a la protección general de la persona prevista en el artículo 28 del Código Civil. Por otro lado, reciben una protección especial con arreglo al Código de Obligaciones en el sentido de que la terminación del contrato de trabajo es abusiva cuando se produce porque el trabajador está o no está sindicalizado o por la realización conforme al derecho de actividades sindicales (apartado b) del párrafo 2 del artículo 336 del Código).

3. Inciso iii) del apartado e) del artículo 5: El derecho a la vivienda

162. El derecho a la vivienda no está garantizado explícitamente en el derecho constitucional suizo. En cambio, está garantizado en ciertas constituciones cantonales y está amparado además por el artículo 11 del Pacto

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En virtud del principio de la libertad de contratación, el propietario escoge libremente al inquilino; sin embargo, éste goza de protección contra los actos de discriminación racial en virtud del artículo 28 del Código Civil que ampara contra los actos ilícitos cometidos contra la persona.

163. La legislación relativa a la vivienda comprende, entre otras cosas, las disposiciones del Código de Obligaciones relativas al contrato de alquiler, la Ley federal pertinente a la mejora de la vivienda en las regiones de montaña ¹¹⁴ y la Ley federal que fomenta la construcción y la adquisición de viviendas ¹¹⁵. La última ley dispone un sistema de asistencia financiera que sólo beneficia a los suizos y a los extranjeros que tienen un permiso de establecimiento.

4. Inciso iv) del apartado e) del artículo 5: El derecho a la salud pública y la seguridad social

a) El derecho a la salud pública y la asistencia médica

164. Los cantones tienen competencia general en materia de salud pública. La competencia de la Confederación se aplica sólo en algunas esferas limitadas (por ejemplo, las enfermedades contagiosas, el alcoholismo, la toxicomanía). En general, el estado de salud de los residentes en Suiza es bueno y no existe discriminación en la disponibilidad de asistencia médica. Con la entrada en vigor de la nueva Ley sobre el seguro de enfermedad el 1º de enero de 1996 ¹¹⁶, el seguro de asistencia médica es ahora obligatorio para toda persona que viva en Suiza. Esta nueva Ley refuerza igualmente la solidaridad e introduce un sistema de subvenciones que sirve para reducir las primas de los asegurados de escasos recursos.

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

165. El régimen federal de seguridad social está compuesto de diversas ramas de seguros, en las que los nacionales y los extranjeros gozan de igualdad. Sólo el régimen básico del seguro (vejez, familiares supérstites, invalidez), lo que en Suiza se llama "el primer pilar", prevé un trato diferente para los extranjeros en lo que respecta, por un lado, a las condiciones para recibir las prestaciones y, por otro, a la posibilidad de recibirlas en el extranjero. La décima revisión de la Ley del seguro de vejez y familiares supérstites, que entrará en vigor el 1º de enero de 1997, eliminará las diferencias de trato entre suizos y extranjeros en lo que respecta a las condiciones de acceso a las prestaciones en términos contributivos. Además, hay que señalar que las convenciones bilaterales de seguridad social que Suiza ha concertado eliminan prácticamente toda diferencia de trato entre los suizos y los nacionales de los países contrayentes y que esta serie de acuerdos comprendía, en 1992, al 92% de los extranjeros en Suiza.

166. La asistencia social interviene en forma subsidiaria y se ocupa de quienes no pertenecen a la seguridad social, quienes ya no pertenecen a ella o cuyos ingresos son insuficientes. La responsabilidad de la asistencia pública recae en los cantones que, a menudo, delegan su ejecución a las

comunidades. Se ofrece asistencia pública a toda persona que la necesite; así, el artículo 48 de la Constitución federal prescribe que "las personas necesitadas recibirán la asistencia del cantón en el que se encuentren". Ocurre que extranjeros con un permiso anual tropiezan con dificultades para renovar su permiso cuando ellos mismos o sus familiares reciben desde hace mucho tiempo prestaciones de asistencia pública.

V. Garantías de protección y recursos efectivos
(Artículo 6 de la Convención)

167. El marco jurídico general de protección de los derechos humanos -del que forman parte la dignidad humana y la prohibición de la discriminación racial- se expuso con detalle en el documento básico de Suiza (HRI/CORE/1/Add.29, párrs. 43 y ss.). Lo mismo cabe decir del sistema de indemnización y rehabilitación de las víctimas. Por consiguiente, valdría la pena consultar ese documento. Sólo se precisará aquí que desde el 1º de enero de 1995 el artículo 261 bis del Código Penal y el apartado c) del artículo 171 del Código Penal Militar reprimen la discriminación racial, abriendo así a las víctimas las vías de derecho en materia penal.

VI. Medidas en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información
(Artículo 7 de la Convención)

A. Introducción

168. La información dada en el presente informe es de carácter general y no exhaustivo. En futuros informes se hará una descripción más detallada de las medidas de aplicación de la Convención tomadas en las diversas esferas pertinentes, así como de las primeras experiencias realizadas.

1. Comisión Federal contra el Racismo

169. Después de la adhesión de Suiza a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el 23 de agosto de 1995 el Consejo Federal decidió crear una comisión federal contra el racismo. La Comisión tiene el mandato de ocuparse de la discriminación racial, procurar fomentar un mejor entendimiento entre las personas de "razas", color, origen, grupo étnico o religioso, o religión diferentes, luchar contra toda forma de discriminación racial directa o indirecta y dar especial importancia a la prevención para que surta efecto. Comenzó a desempeñar su cometido el 1º de septiembre de 1995.

170. Entre sus tareas principales figuran:

- a) Actividades operacionales: la Comisión efectúa una labor de relaciones públicas y apoyo, o lanza campañas de concienciación y prevención.

- b) Actividades de asesoramiento: asesora y apoya a las autoridades federales (en particular, en materia legislativa y en lo que respecta a la ejecución de disposiciones jurídicas, así como en la formulación de decisiones e informes). Apoya y asesora a particulares (función de mediación).
- c) Actividades de cooperación: colabora con las autoridades en los planos federal, cantonal y de la comunidad, las organizaciones y los grupos interesados en la problemática del racismo.
- d) Actividades científicas y de análisis: analiza la discriminación racial desde el punto de vista científico y ético, así como los hechos concretos y sus repercusiones para la persona y la sociedad.

171. Hasta el momento, la Comisión Federal contra el Racismo tiene 19 miembros. Está compuesta de personalidades del mundo de la economía, la política, la enseñanza, la ciencia, las iglesias y las comunidades religiosas, los representantes de las minorías y las autoridades cantonales y de la comunidad, así como los representantes de organizaciones no gubernamentales. Tiene dos puestos de secretaría, que están ocupados por tres personas.

172. Durante su primer año de actividades, la Comisión estableció su infraestructura, reunió documentación y se esforzó por favorecer la investigación del racismo en Suiza. Igualmente, intervino por iniciativa propia ante las autoridades públicas, los medios de difusión o en otros lugares y ha tomado públicamente una posición sobre la política de migración. Por último, se ha establecido contacto con los gobiernos cantonales y las organizaciones no gubernamentales. En 1997, la Comisión espera realizar una campaña sobre el tema "Motivación contra el racismo y el antisemitismo" y planea actividades en las escuelas, en el mundo del trabajo y en relación con la situación de la gente andarina.

173. En mayo de 1996, la Comisión asumió una posición pública sobre la política de migración en Suiza. Estimó que la política actual de admisión de extranjeros tenía efectos discriminatorios indirectos para ciertas categorías de la población extranjera residente en Suiza y sería, en esa medida, contraria a la Convención. El Gobierno suizo dio a conocer a título preliminar que no estaba de acuerdo con la Comisión Federal contra el Racismo ¹¹⁷.

2. Comisión Federal de Extranjeros

174. En 1970, el Consejo Federal creó la Comisión Federal de Extranjeros, con el mandato de identificar las posibilidades de mejorar la coexistencia de los suizos y los extranjeros, así como de promover y apoyar iniciativas en este sentido.

175. El mandato de la Comisión tiene dos elementos principales: por un lado, contribuye a concienciar a la población suiza de la diferencia del otro y los problemas concretos de la población extranjera; por otro, apoya las

iniciativas que ofrecen a los extranjeros posibilidades de contacto e integración en la sociedad suiza. Durante los 25 años de su existencia, ha publicado varias declaraciones y decisiones y ejecutado diversos proyectos. Está en contacto permanente con numerosas asociaciones de extranjeros, así como con las oficinas de extranjería de los cantones y de las principales ciudades del país. Así, el folleto titulado "Los extranjeros en la comunidad", que publicó en colaboración con la Asociación General de Ciudades y Comunidades Suizas, es un aporte para que las autoridades locales cumplan sus responsabilidades respecto de la población extranjera. Conviene notar que una cierta tirantez entre las comunidades cristiana y musulmana, así como las exigencias de la lucha internacional contra el terrorismo, han conducido al Departamento Federal de Justicia y Policía a prestar especial atención en estos últimos años a la integración de los grupos de población de confesión islámica. La Comisión Federal de Extranjeros examina, de consuno con los representantes de las comunidades musulmanas, las posibilidades concretas de mejorar la disponibilidad para el diálogo y las condiciones marco para la integración. Una actualización del mandato de la Comisión que data del 6 de marzo de 1995 refuerza aún más su función de intermediario y mediador (función de defensor cívico) entre las autoridades federales y los círculos interesados en las cuestiones de los extranjeros.

176. Actualmente la Comisión tiene 28 miembros, 6 de los cuales son de origen extranjero. Sus miembros pertenecen al mundo de la economía, la política, los servicios sociales, las autoridades de los cantones y las comunidades y las iglesias. Tiene una secretaría de 5 personas de dedicación completa.

3. Comisión Federal de Refugiados

177. La Comisión Federal de Refugiados fue creada en diciembre de 1983. Principalmente es un órgano de asesoramiento de las autoridades federales. Examina, desde el punto de vista general de una política global de migración, la situación en materia de asilo y de refugiados. Le corresponde tomar decisiones relativas a esta problemática de carácter político, jurídico, humanitario y social. La Comisión se pronuncia sobre la política de asilo de la Confederación y se le consulta en el marco de la labor legislativa en esta esfera. La Comisión comunica sus recomendaciones al Consejo Federal. Actualmente, tiene 22 miembros, procedentes de los medios políticos, económicos, de bienestar social y de las iglesias. También pertenecen a ella representantes gubernamentales y de la administración de los cantones. Su secretaría está a cargo de la Oficina Federal de Refugiados, que es la autoridad competente en materia de política de asilo.

4. Colaboración entre las tres comisiones

178. Si bien es cierto que las actividades de las tres comisiones se desarrollan en esferas conexas, se distinguen claramente por sus aspectos temáticos y sus métodos de trabajo. La Comisión Federal de Refugiados es una comisión técnica y científica, mientras que las actividades de la Comisión Federal de Extranjeros están orientadas mucho más hacia la práctica y los contactos estrechos con la base. En cuanto a la Comisión Federal de

Refugiados, hace hincapié en la prevención y la concienciación. Para crear sinergias y evitar que las tres comisiones repitan su trabajo, un comité de coordinación se encarga de que haya una estrecha cooperación.

B. Educación y enseñanza

1. Información general sobre el sistema de enseñanza

179. En Suiza, la enseñanza está muy influida por el federalismo, de modo que el sistema educativo suizo es un mosaico de 26 sistemas cantonales diferentes. En materia de educación, la Constitución sólo concede competencias restringidas a la Confederación. Los cantones son esencialmente soberanos en lo que respecta a la formación preescolar, primaria y el primer ciclo de enseñanza secundaria, es decir, la escolaridad obligatoria. En el plano de la enseñanza posterior (el segundo ciclo de secundaria y la enseñanza superior), la Confederación tiene competencias más amplias, aunque limitadas. La formación vocacional es uno de los raros aspectos en que la competencia principal es de la Confederación (artículo 34 ter de la Constitución federal). Los otros sectores del segundo ciclo de enseñanza secundaria (la "maturité" -el diploma suizo de terminación de los estudios secundarios-, los cursos de aprendizaje, el diploma de estudios superiores), y la enseñanza superior son competencia de los cantones o competencia conjunta de éstos y la Confederación. Así, las universidades, salvo dos escuelas politécnicas federales de Zurich y de Lausana, dependen esencialmente de los cantones. Las altas escuelas especializadas y las escuelas de enseñanza superior dependen en parte de los cantones y en parte de la Confederación. Cuando la competencia legislativa incumbe a la Confederación, ésta confía frecuentemente la ejecución de la ley a los cantones. Los cantones disponen también de un derecho de consulta.

2. Actividades de la Conferencia de directores cantonales de instrucción pública y de los cantones en la lucha y la prevención del racismo

180. Como ya se ha indicado, la enseñanza y la formación incumben en primer lugar a los cantones. La influencia de la Confederación para asegurar una prevención eficaz del racismo en el sistema educativo es, pues, limitada. De todas maneras, los cantones realizan muchos y variados esfuerzos en la materia. Favorecen la comprensión entre las culturas y se esfuerzan por crear un clima de tolerancia entre personas de distinto origen. Igualmente apoyan las iniciativas privadas en este sentido.

181. El 6 de junio de 1991, la Conferencia suiza de directores cantonales de instrucción pública adoptó una declaración que planteaba que el problema de los derechos humanos en el plano universal y la coexistencia en Suiza con personas de otros países y de una cultura diferente son un reto para nuestro sistema de enseñanza. La Conferencia reafirmó su adhesión a los principios de la completa integración de los niños y jóvenes extranjeros, su aprecio de la cultura diferente de esas personas y su voluntad de tenerla en cuenta en forma positiva. Hizo notar que la escuela, a todos los niveles, tiene el deber de formar a los estudiantes en el respeto del otro, la tolerancia entre

grupos religiosos, étnicos, sociales y de otra índole y la paz entre los pueblos. La enseñanza y la educación escolares deberían favorecer la toma de conciencia por los estudiantes de las formas visibles y escondidas del racismo, incitarlos a combatirlos y permitir que las personas y los grupos extranjeros se reúnan abiertamente y sin temor. Estos principios deberían tenerse en cuenta, entre otras cosas, en la formación y en la formación continuada de los educadores, así como durante la elaboración de los programas escolares y del material didáctico. El 24 de octubre de 1991, la Conferencia igualmente transmitió a los cantones nuevas recomendaciones para la escolarización de los niños de lengua extranjera, en las que el principio básico no es la asimilación sino la integración y la participación de esos niños, en el marco de una "discriminación positiva".

182. En un informe titulado "El racismo y la escuela", la comisión pedagógica de la Conferencia de directores cantonales indicó, como complemento de la declaración de la Conferencia del 6 de junio de 1991, que el sistema educativo y de formación tiene que realizar importantes tareas en el contexto de la lucha contra el racismo y la discriminación racial. El despertar de la conciencia acerca de las diversas formas del racismo inconsciente es un objetivo importante del sistema educativo, así como el aprendizaje del valor de hacer frente a los propios sentimientos racistas o los de los demás, a fin de combatirlos mejor. El informe también enumera las medidas en la esfera de la formación de los educadores, de la formación continuada y del asesoramiento de los educadores, las autoridades de los planteles escolares y las organizaciones docentes, a fin de lograr el objetivo deseado. También se pide a los cantones que organicen las estructuras y los programas escolares, al igual que el material didáctico de modo que se puedan contrarrestar las tendencias racistas. La educación intercultural -una noción clave de la enseñanza en una sociedad pluricultural- representa un instrumento privilegiado de la enseñanza para la prevención de la discriminación racial, así como para la incitación de los niños a la comprensión de las minorías y al respeto y la tolerancia en las relaciones con las personas procedentes de culturas diferentes.

183. En Suiza la aplicación concreta de los principios de enseñanza antirracista en la esfera de la educación compete a los cantones, que se han pronunciado en favor de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y están dispuestos a tomar las medidas adecuadas. Se trata, entre otras cosas, de garantizar una mejora y una intensificación de la escolarización de los niños de lengua extranjera, en especial en el aprendizaje del idioma local, de hacer hincapié en la educación intercultural en el marco de la formación y de la formación continuada de los educadores, así como de prestar más asistencia a las personas de idioma extranjero en la elección y aprendizaje de una profesión. En numerosos cantones hay normas jurídicas, recomendaciones o directrices encaminadas a una mejor integración de los niños de origen cultural diferente. El Centro de información y documentación en cuestiones de formación, sufragáneo de la secretaría de la Conferencia suiza de directores cantonales de instrucción pública, reúne esos textos, lo que permite hacer un resumen detallado de la política de formación de los cantones en el contexto de la lucha contra el racismo. Una presentación detallada del conjunto de

las actividades tomadas en esta esfera supera, sin embargo, las posibilidades del presente informe.

3. Actividades en el plano federal

184. Como ya se ha indicado, por la estructura federada del país, las competencias de la Confederación en materia de lucha contra el racismo en el sistema educativo son bastante limitadas. Con todo, la secretaría de la Comisión Nacional Suiza en pro de la UNESCO hace su contribución apoyando los estudios de las relaciones interculturales y organizando seminarios o exposiciones, a las que invita a participantes de otros Estados, en especial de los países en desarrollo. La secretaría de la Comisión también ha establecido un grupo de escuelas asociadas a las que suministra material didáctico para dar a conocer otras culturas.

185. Además, la Confederación apoya la investigación científica, uno de cuyos temas es precisamente la problemática de la noción de sociedad pluricultural. En el marco de los programas nacionales de investigación, el Fondo Nacional de Investigación Científica, financiado por la Confederación, ha apoyado muchos proyectos (por ejemplo, los programas titulados "Diversidad cultural e identidad nacional" o "Migración y relaciones culturales"), cuyos objetivos son, entre otras cosas, entender mejor el fenómeno de las migraciones y las relaciones entre las culturas. Otro objetivo de esos proyectos es apoyar a las autoridades públicas, las organizaciones o los particulares activos en la esfera de las migraciones y de las relaciones interculturales facilitándoles documentación y directrices prácticas adecuadas. Por último, mediante la concesión de becas de estudios a estudiantes y artistas extranjeros, la Confederación contribuye al mantenimiento de una presencia activa de otras culturas en el país.

C. Cultura

186. En la esfera de la cultura, la competencia principal también es de los cantones y las comunidades. La Confederación no interviene sino en casos concretos porque la Constitución no la habilita a fomentar la cultura. En los cantones y, en especial, en las grandes concentraciones urbanas, se organizan muchas manifestaciones culturales que contribuyen a un mejor entendimiento entre las culturas y, en cierta medida, a la eliminación y la prevención de las tendencias racistas. Sin embargo, no es posible hacer una descripción sistemática de esos acontecimientos en el presente informe.

187. En el plano federal, la fundación independiente "Pro Helvetia" funciona tanto en Suiza como en el extranjero, con financiación de la Confederación. No sólo se ocupa del apoyo de la creación cultural en Suiza, sino también de la promoción del intercambio cultural tanto entre las cuatro regiones lingüísticas y culturales (alemana, francesa, italiana y rética), como entre éstas y la población de origen extranjero. Sin embargo, la principal actividad de la fundación (en que invierte casi dos tercios de sus recursos) es el desarrollo de relaciones culturales con el extranjero. Los programas de intercambio cultural Norte-Sur son una parte de esa actividad. Pro Helvetia realiza una actividad especialmente intensa en los países de

Europa central y oriental. En cuatro de ellos (Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría), ha inaugurado cinco centros con el objeto de favorecer el intercambio cultural Este-Oeste y apoyar proyectos sobre el terreno.

188. En el marco de la promoción del cine, la Confederación concede especial importancia a la cooperación con los países en desarrollo y a la difusión en Suiza de obras cinematográficas procedentes de esas regiones. Apoya, por ejemplo, el Festival de Cine de Friburgo, donde se presentan las obras de cineastas del Tercer Mundo. El Festival de Locarno, el más importante del país, que goza de fama internacional, proyecta igualmente películas del mundo entero, que reflejan distintas culturas. Se trata también de una forma de contribuir a una mejor comprensión entre las culturas. En lo que respecta a la creación cinematográfica en Suiza, la Confederación respalda proyectos de coexistencia entre la población autóctona y extranjera o los problemas de las relaciones Norte-Sur.

189. Tradicionalmente, Suiza se ha considerado un Estado cuadrilingüe. Después de la enorme inmigración registrada en los últimos decenios, actualmente es un Estado multilingüe; sin embargo, la política lingüística suiza se refiere únicamente a los cuatro idiomas nacionales (el alemán, el francés, el italiano y el rético). Con el propósito de mantener los cuatro idiomas, la Confederación apoya financieramente a los cantones del Tesino y de los Grisones. Conviene evocar la situación de los cantones bilingües o trilingües: la coexistencia de los grupos lingüísticos allí es objeto de diversas reglamentaciones que tienen en cuenta tanto la unidad del cantón como los intereses de las minorías lingüísticas.

190. Por último, hay que mencionar el nuevo artículo constitucional sobre los idiomas, aprobado por el pueblo y los cantones el 10 de marzo de 1996. Esta disposición permitirá que la Confederación fomente concretamente una mejor comprensión entre los cuatro grupos lingüísticos nacionales. La Confederación sufraga las organizaciones culturales privadas activas en esta esfera y en la de las relaciones entre la población autóctona y la extranjera. De este modo contribuye también a los esfuerzos en favor de la comprensión entre las culturas y de la tolerancia.

191. En materia sociocultural, la Confederación se dedica principalmente a la política de la juventud (que es, por lo demás, también competencia primordial de los cantones). Así se apoya financieramente a instituciones cuya vocación es promover el intercambio entre jóvenes de diversas regiones, y hasta más allá de las fronteras, en el marco de tareas extracurriculares, para las cuales la Confederación tiene competencia. Esos intercambios indiscutiblemente son una importante contribución a la lucha contra los prejuicios racistas o nacionalistas. También se brinda apoyo a las organizaciones de jóvenes que favorecen la participación de jóvenes extranjeros.

192. El empeño de la Confederación ha tenido como marco entre otras cosas la "Campaña de la juventud contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia", una idea que fue lanzada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa reunidos en la Cumbre

de Viena en octubre de 1993. A este respecto, el Consejo Federal ha establecido una comisión nacional para de coordinar las actividades en los planos nacional, regional y local, así como apoyar, con un fondo especial, proyectos de jóvenes encaminados a concienciar a una gran parte de la opinión pública acerca de la necesidad de una sociedad más tolerante y abierta, así como alentar a los jóvenes a intervenir en la lucha contra todas las formas de racismo, de xenofobia y de intolerancia.

D. Información

193. En la esfera de la información, conviene recordar en primer lugar la autonomía en materia de programación y la libertad de prensa, garantizadas en la Constitución federal (arts. 55 y 55 bis). De allí se desprende que la Confederación no tiene la posibilidad de influir directamente en la programación radiofónica o televisada ni en el contenido de los artículos de la prensa escrita. Asimismo, los programadores de radio y televisión en principio no están obligados a cumplir las directrices federales, cantonales o de la comunidad. Así y todo, deben respetar las disposiciones jurídicas marco.

194. La prensa escrita (diarios, semanarios, revistas) está organizada en Suiza en forma puramente privada. La reglamentación legislativa aplicable es exigua si se compara con la de los medios electrónicos. No existe la censura; sin embargo, cabe recordar aquí la existencia de disposiciones penales y civiles relativas a la protección de la persona que son pertinentes en el contexto de la lucha contra el racismo. Asimismo, el nuevo artículo 261 bis del Código Penal, que reprime, entre otras cosas, la difusión de ideologías racistas y la incitación al odio racial o la discriminación basada en el origen racial, es aplicable a la prensa.

195. Los productores de programas de radio o de televisión están sometidos a la Ley federal de radio y televisión ¹¹⁸ que contiene las principales normas y objetivos en la materia. En el contexto de la lucha contra la discriminación racial, se puede indicar que, conforme a la ley, la radio y la televisión deben tener en cuenta la diversidad del país y de su población. En el marco de estos principios generales, la autonomía y la independencia de las emisoras de radio y de televisión están basadas en la ley.

196. La producción de programas de radio o de televisión requiere una concesión en la que se enumeran los principios generales de la programación. Tratándose de los medios electrónicos, se puede hablar así en Suiza de un sector privado, financiado por la publicidad, y de un sector semipúblico, financiado con el dinero recibido de los consumidores. De todas maneras, hay que observar que, si bien existen radios locales privadas, por el momento no hay productores suizos de televisión privada más que en las concentraciones urbanas más importantes.

197. En el sector semipúblico, hay una empresa nacional, la Sociedad Suiza de Radiodifusión, que está encargada de la difusión de programas destinados a cada una de las cuatro comunidades lingüísticas. Cada una de las tres regiones lingüísticas más importantes (la alemana, la francesa y la italiana)

recibe tres programas de radio diferentes, lo que da un total de nueve programas completos. El primer programa en cada idioma también puede ser escuchado en todo el país. En cuanto al programa de lengua rética, se difunde en el cantón de los Grisones (en que se concentra la audiencia correspondiente), pero puede ser escuchado en diversas concentraciones urbanas fuera de ese cantón al ser retransmitido por cable. Las tres principales regiones lingüísticas disponen de su propio programa de televisión completo. Las emisoras de televisión de cada región deben tener debidamente en cuenta las necesidades de la población de idioma rético y dedicarle ciertas emisiones.

198. Conforme al artículo 3 de la concesión dada por el Consejo Federal a la Sociedad Suiza de Radiodifusión el 18 de noviembre de 1992, los programas de radio y televisión deben fomentar la comprensión mutua y el intercambio entre las diversas regiones, comunidades lingüísticas y culturas del país, y prestar especial atención a la población de origen extranjero. De allí se desprende que las emisiones que tengan por objeto la lucha contra el racismo y su prevención corresponden totalmente al espíritu del mandato de la Sociedad. Se indicará a este respecto que la colaboración entre la Comisión Federal de Extranjeros y la Sociedad Suiza de Radiodifusión ha sido fructífera. Esos contactos tienen por objeto que los programas de radio y televisión tomen en consideración los intereses de los extranjeros en Suiza. Las emisiones "Plaza. Leben und Reden mit Andern" y "Zapp Monde" de los primeros programas radiofónicos suizos en alemán y francés persiguen el objeto de una mejor comprensión entre la población extranjera y la nacional. La primera es semanal y la segunda se difunde cinco días por semana. En un plano más general, la Comisión Federal de Extranjeros y la Sociedad Suiza de Radiodifusión trabajan en la definición de un concepto global aplicable a las transmisiones sobre los extranjeros de Suiza y destinadas a ellos.

199. Las disposiciones jurídicas relativas a la publicidad prohíben la publicidad contraria a las buenas costumbres, así como la que apoya o favorece los actos de violencia o atenta contra el honor de terceros. Por último, hay que mencionar la Convención del Consejo de Europa de 1989 sobre la televisión transfronteriza ¹¹⁹ que prescribe que, en su presentación y su contenido, todas las emisiones transfronterizas deben respetar los derechos humanos y la dignidad humana. En particular, las emisiones no deben incitar al odio racial.

200. Si bien la Confederación no puede influir directamente en los programas de radio y televisión, ni puede, pues, realizar sus propias campañas contra el racismo en esos programas, le está permitido preparar, de un modo que responda a las necesidades de los medios de difusión, informaciones capaces de combatir ciertos prejuicios e influir así indirectamente en la información transmitida por los medios electrónicos y la prensa. Una tal acción se desarrolló en el marco de la campaña de la juventud del Consejo de Europa, para la cual se elaboraron con el apoyo de diversos servicios públicos varias formas de apoyar la información y material para concienciar al público. Si su difusión dependía en gran medida de la buena voluntad de los medios correspondientes, hay que notar que en general éstos transmitieron esa

información en numerosas ocasiones, llegando así a una gran capa de la población.

201. Se indicará por último que varias entidades públicas publican folletos informativos, cuyo contenido es totalmente compatible con las medidas positivas prescritas en la Convención. Se citará a modo de ejemplo la revista Entwicklung/Développement, publicada en colaboración con la Dirección de Desarrollo y Cooperación del Departamento Federal de Relaciones Exteriores y de la Oficina Federal de Asuntos Económicos Externos del Departamento Federal de Economía Pública. En cuanto a la Comisión Federal de Extranjeros, publica la revista trilingüe Rondo, consagrada a las cuestiones de la coexistencia entre inmigrantes y la población autóctona. La Oficina Federal de Extranjeros publica por su parte una revista titulada Asylon sobre los problemas de los refugiados. La Comisión Federal de la Juventud también analiza el fenómeno del racismo entre los jóvenes. Los resultados de este análisis fueron publicados en un informe parcial de 1991 sobre la situación de la juventud en Suiza.

ANEXOS DEL INFORME INICIAL DE SUIZA*

- Anexo 1 Población residente según una selección de caracteres, por origen y por sexo
- Anexo 2 Población residente según una selección de caracteres de la situación profesional, el grado más elevado de formación alcanzado, el origen y el sexo
- Anexo 3 Extranjeros por país de origen y según la condición de estadía, así como el sexo
- Anexo 4 Población residente por comunidad y por división territorial, según el idioma principal
- Anexo 5 Extranjeros según el país de origen y la confesión religiosa
- Anexo 6 Número de extranjeros en edad activa ocupados; categorías socioprofesionales y duración del empleo (en alemán)
- Anexo 7 Categorías socioprofesionales y tipos de hogares: los suizos (en alemán)
- Anexo 8 Categorías socioprofesionales y tipos de hogares: los extranjeros (en alemán)
- Anexo 9 Número de extranjeros desde 1900: desglose por sexo y país de origen
- Anexo 10 Confesión religiosa (Wohnbevölkerung nach Volkszählungsjahr seit 1900 sowie Heimat sowie Geschlecht und Konfessionsgruppen in absoluten Zahlen)

* Estos anexos pueden consultarse en los archivos del Centro de Derechos Humanos.

Notas

1/ Véase la lista de diez anexos al final del presente documento. Estos anexos pueden consultarse en los archivos del Centro de Derechos Humanos.

2/ Población residente media. Fuente: Oficina Federal de Estadística, Estadística anual sobre el estado de la población (ESPOP).

3/ Recopilación sistemática del derecho federal (RS 142.20).

4/ RS 142.215.

5/ Las autorizaciones anuales iniciales de estancia que permiten una actividad lucrativa se fijan por cupos cantonales y federales; así, los cantones y la Confederación disponen cada año de un número limitado de esas autorizaciones de estancia.

6/ Para una breve descripción del federalismo suizo en lo que se refiere a la protección de las minorías, véase el informe presentado por el profesor G. Malinverni, de la Universidad de Ginebra, a la Comisión Europea en pro de la democracia basada en el derecho (documento CDL (91) 21, de 8 de octubre de 1991).

7/ Fuente: "Fahrende Menschen in der Schweiz", Caritas Suiza, documentación 1/88, 1988, pág. 5.

8/ Müller, Jörg Paul, "Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung", Berna, 1991, pág. 214.

9/ Véase ATF (Recopilación de sentencias del Tribunal Federal) 113, Ia 10, y las referencias a la jurisprudencia citadas.

10/ Müller, Jörg Paul, op. cit., loc. cit.

11/ ATF 68, II 377 y ss.

12/ ATF 93 I 1.

13/ Esta legislación se comenta infra.

14/ Para el mandato y las actividades de la Comisión Federal contra el Racismo véanse los párrafos 169 a 173.

15/ A este respecto, véanse supra los párrafos 29 a 31.

16/ Para una reseña histórica, véase "Fahrende Menschen in der Schweiz", págs. 7 a 13 (véase la nota 7 supra).

17/ Cifras extraídas de "Hilfswerk Kinder der Landstrasse", Kantonale Arbeitsgruppe, Bericht und Antrag de 8 de mayo de 1987, pág. 6.

18/ Para más detalles, véase infra el primer capítulo de la segunda parte consagrado al artículo 2 de la Convención (párrs. 48 a 59).

19/ Müller, J.-P., "Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung", Berna, 1991, pág. 214.

20/ Mensaje del Consejo Federal de 2 de marzo de 1992 sobre la adhesión de Suiza a la Convención Internacional de 1965 sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la revisión pertinente del derecho penal, cifra 521, Hoja Federal 1992 III 265 y ss.

21/ Müller, G., "Commentaire de la Constitution fédérale", art. 4, Rz. 30; Haefliger, A., "Alle Schweizer sind von dem Gesetze gleich", Berna, 1985, págs. 60 y ss.

22/ Mensaje del Consejo Federal de 2 de marzo de 1992 sobre la adhesión de Suiza a la Convención Internacional de 1965 sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la revisión pertinente del derecho penal, cifra 521, Hoja Federal 1992 III 265 y ss.

23/ A este respecto, véase infra la toma de posición de la Comisión Federal contra el Racismo de 6 de mayo de 1996 (párrs. 169 a 173).

24/ G. Müller, "Commentaire de la Constitution fédérale", art. 4, N° 26; Wildhaber, L., "Gedanken zur Rassendiskriminierung, Rechtsgleichheit und Drittwirkung im schweizerischen Recht", en ZBI 72/1971, págs. 465 y ss.

25/ ATF Recueil des arrêts du Tribunal fédéral (Recopilación de sentencias del Tribunal Federal), 111 II 253 y sus remisiones.

26/ RS Recueil systématique du droit fédéral (Recopilación sistemática del derecho federal), 210.

27/ RS 311.0.

28/ En octubre de 1996, se publicó un comentario general sobre la aplicación de los artículos 261 bis del Código Penal y 171c del Código Penal Militar: M. A. Niggli, Rassendiskriminierung: Ein Kommentar zur Artikel 261 bis ZGB und Artikel 171c MStG, Zurich, 1996.

29/ RS 0.101.

30/ RS 0.103.2.

31/ ATF 93 I 1.

- 32/ Kolz, A., "Article 58", en Commentaire de la Constitution fédérale, vol. 3.
- 33/ ATF 39 I 84. Un tribunal, nombrado especialmente para un asunto por el Parlamento cantonal e integrado por cinco jueces sin suplentes, comete una arbitrariedad cuando cuatro jueces deciden sobre la petición de recusación del quinto (sentencia del Tribunal Federal de 6 de julio de 1988).
- 34/ ATF 105 Ia 178.
- 35/ Véase el "Documento básico de Suiza" (HRI/CORE/1/Add.29).
- 36/ Por ejemplo, ATF (Recueil des arrêts du Tribunal fédéral) (Recopilación de sentencias del Tribunal Federal) 89 I 98.
- 37/ ATF 90 I 36.
- 38/ RS 161.1.
- 39/ RS 161.5.
- 40/ Véase, en particular, el mensaje del Consejo Federal de 22 de junio de 1994 relativo a las iniciativas populares "para una política de asilo razonable" y "contra la inmigración clandestina" (FF 1994 III 1483-1487).
- 41/ Para la elección al Consejo Nacional, cada cantón dispone de un número de escaños proporcional al número de ciudadanos que en él residen. La elección se hace por escrutinio proporcional. Véase el "Documento de base".
- 42/ Véase el documento de base de Suiza (HRI/CORE/1/Add.29).
- 43/ En la actualidad sólo el cantón de Schaffhouse sanciona la abstención con una multa de 3 francos.
- 44/ Sobre este punto, véase infra.
- 45/ Así, en materia federal, no existen otras causas de privación de los derechos cívicos (tales como el embargo infructuoso, la condena penal, etc.). Sin embargo, ninguno de los cantones tiene capacidad para prever tales limitaciones para las votaciones cantonales y comunales.
- 46/ ATF 41 I 58.
- 47/ ATF 116 Ia 359, citado anteriormente con respecto al artículo 3 (párrs. 61 a 63).
- 48/ Grisel, E. "Commentaire de l'article 74 de la Constitution" en Commentaire de la Constitution fédérale, Basilea, Zurich, Berna, vol. III, párr. 45, 1988.

49/ Pese a la letra del artículo 75 de la Constitución federal, se trata aquí de un caso de incompatibilidad de funciones y no de una condición de elegibilidad, lo que tiene por consecuencia que un eclesiástico puede ser válidamente elegido siempre que no ejerza su oficio religioso (véase el artículo 18 de la Ley federal sobre derechos políticos). En cuanto a las demás incompatibilidades de funciones en el plano federal, véanse los párrafos siguientes.

50/ La doctrina ha expresado dudas sobre la compatibilidad de la cláusula de laicidad con el artículo 26 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Véase Mock, P. "Quelques réflexions sur les réserves déposées par la Suisse lors de la ratification du Pacte International relatif aux droits civils et politiques" en Pratique juridique actuelle (AJP/PJA), 1994, págs. 984 y ss., en particular, pág. 992.

51/ Párrafo 19 de la Constitución del cantón de Thurgovia (RS 131.228).

52/ El Tribunal Federal, sin embargo, ha admitido que no podría prohibirse pura y simplemente el ejercicio de la profesión de abogado a extranjeros; éstos deben ser admitidos a demostrar que conocen la situación política y económica de Suiza (ATF 119 Ia 35 y sentencia de 27 de abril de 1993 en la causa Tim Brockmann c. el Consejo de Estado del cantón de Ginebra).

53/ RS 172.221.10.

54/ ATF 108 Ia 248, c. 1.

55/ Mahalic, D., The Limitation Provisions of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, en HRQ 9/1987, pág. 74 y ss.

56/ RS 351.1.

57/ RO 1996.I 1.

58/ RS 661.

59/ Véase ATF 111 Ib 70: artículo 7 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; artículo 3 de la Convención de 1984 contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

60/ RS 141.0.

61/ Informe inicial del Gobierno suizo al Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/81/Add.8, 26 de mayo de 1995, párrs. 449 y 450).

62/ RO 1995 II 1126.

63/ ATF 109 II 273.

64/ En este sentido véase Guillod, O., "La liberté de se marier" en Présence et actualité de la Constitution dans l'ordre juridique, Basilea, 1991, págs. 97 y ss., en particular págs. 110 y 111.

65/ ATF 73 I 167.

66/ El anteproyecto de revisión del Código Civil prevé la supresión del impedimento matrimonial entre tía y sobrino o entre tío y sobrina.

67/ La ley civil no regula por lo demás el matrimonio religioso, que es libre.

68/ RS 291.

69/ RS 211.412.41.

70/ ATF 113 Ia 307.

71/ Misma sentencia. Véase también la sentencia de la Sala Segunda de Derecho Público del Tribunal Federal de 18 de junio de 1993, en la causa A. y M. c. Consejo de Estado del cantón de Zurich, que precisa que la garantía constitucional protege también a las convicciones minoritarias dentro de una religión (ATF 119 Ia 178). No hay estadísticas sobre el número de adeptos de estas religiones muy minoritarias. En cuanto a la distribución por confesiones de la población residente en Suiza, véase el documento de base de Suiza (HRI/CORE/1/Add.29).

72/ ATF 104 Ia 84.

73/ RS 321.0.

74/ Las estadísticas sobre los casos de negativa a prestar el servicio militar correspondientes a los años 1995 y 1994 son las siguientes: de 256 negativas de prestar el servicio militar en 1995 (239 en 1994), 177, es decir el 69% (162, es decir, el 68%) estaban válidamente motivadas por un conflicto con valores éticos fundamentales; se dictaron 75 (77) penas de prisión, 168 (153) fueron asignados a un trabajo de interés general y en 9 (9) casos el soldado fue admitido a prestar servicio sin arma.

75/ ATF 102 Ia 481.

76/ ATF 97 I 120.

77/ ATF 116 Ia 252.

78/ Sentencia de la Sala Segunda de Derecho Público del Tribunal Federal de 18 de junio de 1993 en la causa A. y M. c. Consejo de Estado del cantón de Zurich (ATF 119 Ia 178).

79/ ATF 66 I 158. Una sentencia reciente precisa que la dispensa de la enseñanza religiosa debe ser efectiva y que no es conforme a la Constitución obligar al alumno dispensado de cursos de historia bíblica a permanecer en el aula en que se imparte esta enseñanza. Sentencia de la Sala Segunda de Derecho Público del Tribunal Federal de 19 de enero de 1993.

80/ Véase Plotke, H. Schweizerisches Schulrecht, cap. 6, Paul Haupt Verlag, Berna, 1979.

81/ ATF 23 II 1368.

82/ ATF 91 I 485 y 96 I 586. La Constitución federal garantiza expresamente en su artículo 57 el derecho de petición que asiste también a los extranjeros.

83/ ZBI 1982, pág. 222.

84/ ATF 96 I 592, antes citado.

85/ RS 784.10.

86/ ATF 108 Ia 277 y 107 Ia 305.

87/ Ha sido motivo de fuertes críticas en la doctrina, especialmente por M. Rossinelli en Les libertés non-écrites, Payot, Lausana, 1987, págs. 163 y ss., y por D. Barrelet en Droit suisse des mass média, segunda edición, Staempfli, Berna, 1987, págs. 44 y ss.

88/ Que en este caso está vinculada por el principio de igualdad de trato (ATF 107 Ia 312).

89/ Cabe notar que el Código Penal Militar contiene disposiciones equivalentes, así como algunas otras prescripciones propias de la esfera militar como, por ejemplo, el artículo 98 del Código Penal Militar (provocación e incitación a la violación de los deberes militares).

90/ Este permiso en general sólo se obtiene después de una residencia continua de varios años en territorio suizo

91/ ATF 105 Ia 93.

92/ ATF 107 Ia 294.

93/ ATF 96 I 218.

94/ ATF 58 I 84.

95/ ATF 100 Ia 392. No es este el caso, sin embargo, de reuniones en locales o en propiedades privadas: ATF 107 Ia 300.

96/ En derecho suizo, la "cláusula general de policía" permite a la autoridad dictar ordenanzas o adoptar decisiones concretas sin base legal en aquellos casos en que pueden verse amenazados la seguridad del Estado, los bienes o las personas. Su aplicación es restrictiva, ya que la autoridad sólo puede referirse a ella a título de ultima ratio, cuando no pueda adoptarse ninguna medida suficiente basada en el derecho vigente. En el ámbito del uso de los espacios públicos, su empleo se justifica por el hecho de que no es posible prever en forma abstracta e indeterminada todas las causas de problemas.

97/ ATF 105 Ia 480, ATF 105 Ia 21.

98/ ATF 107 Ia 226. ATF 108 Ia 300.

99/ ATF 99 Ia 693 y 96 I 590.

100/ En este sentido, véase G. Malinverni, La liberté de réunion, Ginebra, 1981, págs. 148 y ss.

101/ ATF 103 Ia 314.

102/ RS 0.103.1.

103/ Según el párrafo 1 del artículo 60 del Código Civil, "Las asociaciones políticas, religiosas, científicas, artísticas, de beneficencia, de esparcimiento o de otra índole, que no persigan fines económicos, adquieren personalidad desde el momento en que expresen en sus estatutos su voluntad de organizarse como corporación".

104/ ATF 100 Ib 18. En este caso se aplica el principio de proporcionalidad las medidas serán más o menos graves según la índole y la gravedad de la ilicitud o del peligro. Por ejemplo, el empleo de algunos medios ilícitos puede estar sancionado sólo con multa. En cambio, si el objetivo o el conjunto de las medidas utilizadas están viciados, se decretará la prohibición. Véase J.-F. Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, vol.II, Neuchâtel, 1967, pág. 753.

105/ ATF 100 Ia 286 y 97 I 121.

106/ ATF 86 II 365.

107/ ATF 85 II 543 y 90 II 347.

108/ ATF 96 I 229.

109/ ATF 60 I 349 y 63 I 281.

110/ RS 220.

111/ Sentencia del Tribunal Federal de 13 de enero de 1992, reproducido en SJ 1993, pág. 357.

112/ Sentencia del Primer Tribunal Civil de 11 de noviembre de 1993.

113/ RS 823.21.

114/ RS 844.

115/ RS 842.

116/ RO 1995 II 1328.

117/ Véanse al respecto las explicaciones dadas acerca de la reserva formulada por Suiza en favor de su política de migración (párrs. 52 a 56).

118/ RS 874.40.

119/ RS 0.784.405.
