



## Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

Distr. general  
1 de junio de 2015  
Español  
Original: francés  
Español, francés e inglés  
únicamente

### Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

#### Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo a noveno combinados de Suiza

Adición

#### Información recibida de Suiza sobre el seguimiento de las observaciones finales\*

[Fecha de recepción: 5 de mayo de 2015]

#### Observaciones preliminares

1. El 12 de marzo de 2014, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial publicó sus 26 recomendaciones finales sobre los informes periódicos séptimo a noveno combinados de Suiza (CERD/C/CHE/CO/7-9). En el párrafo 23, el Comité pidió a Suiza que facilitara información, dentro del plazo de un año a partir de la aprobación de las observaciones finales, sobre el seguimiento que hubiera dado a las recomendaciones que figuraban en los párrafos 12 (medios de comunicación y campañas políticas), 13 (naturalización) y 16 (restricciones impuestas a las personas admitidas con carácter provisional titulares de un permiso "F").

2. El presente informe intermedio, elaborado por los servicios federales competentes con la colaboración de los cantones, responde a dicha petición. Suiza se reserva el derecho de presentar al Comité en su próximo informe, previsto para el 21 de febrero de 2017, más información importante sobre esas cuestiones y comunicarle si ha seguido las recomendaciones y, en tal caso, informarlo de qué manera y en qué medida lo ha hecho. Asimismo, se reserva el derecho de informarlo sobre los progresos logrados en el interin.

\* El presente documento no ha sido objeto de revisión editorial oficial.



## Seguimiento dado a las recomendaciones formuladas en el párrafo 12 de las observaciones finales del Comité

### Racismo y xenofobia en la política y los medios de comunicación

#### El Comité recomienda al Estado parte que:

a) **Ponga en marcha campañas amplias y sistemáticas de sensibilización a todos los niveles de la esfera pública y privada para combatir la estigmatización, la generalización, los estereotipos y los prejuicios contra los no ciudadanos en las que envíe un mensaje claro de rechazo de la discriminación racial, que degrada la imagen social de individuos y grupos, teniendo en cuenta la Recomendación general N° 30 (2004) del Comité sobre la discriminación de los no ciudadanos.**

3. Si bien el número de incidentes de discriminación racial ha aumentado a lo largo de los años, el de condenas por actos que cumplen los requisitos establecidos en el artículo 261 *bis* del Código Penal (en especial la condición de que se trate de un acto público) está disminuyendo desde 2007 y básicamente se ha mantenido estable desde 2012. No obstante, se ha registrado un aumento de los incidentes racistas en Internet, en particular en las redes sociales (Facebook, Twitter, YouTube, etc.), cometidos en mayor medida por menores de edad (adolescentes que utilizan las redes)<sup>1</sup>.

4. Para combatir esa tendencia, Suiza participa en la campaña “No Hate Speech Movement” (movimiento contra la incitación al odio) del Consejo de Europa. En cumplimiento del mandato de la Oficina Federal de Seguros Sociales, el Consejo Suizo de la Juventud organizó en 2014, y también lo hará en 2015, diversas actividades y actos de sensibilización. Se ha creado un sitio web dirigido a jóvenes y organizaciones de jóvenes con información sobre la incitación al odio que también incluye ideas y posibles medidas para que ellos mismos puedan participar activamente en esta esfera ([www.nohatespeech.ch](http://www.nohatespeech.ch)). Para llevar a cabo la campaña, el Consejo Suizo de la Juventud contó con la colaboración de un grupo directivo formado principalmente por representantes del Servicio de Lucha contra el Racismo, la Comisión Federal de Lucha contra el Racismo —desde principios de 2015—, y la asociación Co-habiter<sup>2</sup>. La campaña concluyó el 28 de marzo de 2015 con un acto de clausura, y el tema de la incitación al odio se comunicó de manera simbólica a la Comisión Federal de Lucha contra el Racismo. Asimismo, un grupo de jóvenes tiene la intención de seguir llevando a cabo actividades en el marco del “No Hate Speech Movement”. Durante el acto de cierre de la campaña, celebrado el 28 de marzo de 2015, tuvieron lugar talleres y debates sobre el tema del racismo y la discriminación en Internet. Las conclusiones extraídas de esas actividades se comunicaron a la Comisión Federal de Lucha contra el Racismo para su campaña nacional “Suisse plurielle” (Suiza plural). Organizada en el marco del 20º aniversario de la tipificación como delito del racismo (art. 261 *bis* del Código Penal), la campaña hace hincapié en la sensibilización de los jóvenes sobre el racismo y la protección contra la discriminación en el medio virtual. Desde mediados de junio hasta fines de noviembre de 2015, un sitio web creado especialmente ([www.bunte-schweiz.ch/fr/](http://www.bunte-schweiz.ch/fr/)) propondrá a las clases y los grupos de jóvenes, pero también a los grupos interesados del sector privado y de las empresas próximas al Estado, que preparen y gestionen, por turnos durante uno o varios días seguidos, el contenido del sitio web de la campaña, que concluirá a finales de noviembre de 2015 con una conferencia pública.

5. Realizado bajo la dirección de la Oficina Federal de Seguros Sociales y dedicado a los jóvenes y los medios de comunicación, el programa “Los Jóvenes y los Medios

<sup>1</sup> Para obtener información más detallada: “Discrimination raciale en Suisse. Rapport du Service de lutte contre le racisme”, cap. 5 ([www.edi.admin.ch/frb/02015/index.html?lang=fr](http://www.edi.admin.ch/frb/02015/index.html?lang=fr)).

<sup>2</sup> <http://nohate.ext.coe.int/The-Campaign>.

de Comunicación: Programa Nacional de Promoción de las Competencias Mediáticas” tiene por objeto enseñar a los niños y jóvenes a utilizar los medios de comunicación digitales de forma segura, adaptada a su edad y responsable<sup>3</sup>. En particular, la Comisión Federal de Lucha contra el Racismo espera en el futuro crear conciencia sobre el tema del racismo en los medios de comunicación y foros en línea. Además, apoya proyectos de lucha contra el racismo en los medios de comunicación digitales (véase la lista de ejemplos que figura en el anexo).

6. La educación y sensibilización de la población son un objetivo importante de los programas cantonales de integración. En el ámbito del asesoramiento y con miras a luchar contra la discriminación, la Confederación y los cantones han definido claramente los siguientes objetivos, relacionados con la recomendación 12 a):

- Informar a la población de la situación particular de los extranjeros, así como de los objetivos y principios fundamentales de la política de integración y fomento de la integración;
- Informar a las instituciones de las estructuras ordinarias y otros interesados, que prestan asesoramiento sobre las cuestiones relacionadas con la lucha contra la discriminación;
- Aconsejar y apoyar, mediante personal calificado, a las víctimas de discriminación por razón de origen o de raza.

7. Tras la puesta en marcha de los programas cantonales de integración en enero de 2014, se han ideado y emprendido diversas medidas en los cantones para cumplir dichos objetivos. Esas medidas serán objeto de un primer informe que estará listo a fines de abril de 2015. Por tanto, los resultados obtenidos se incluirán en el próximo informe de Suiza. A continuación se citan dos ejemplos ilustrativos de las medidas que ya están en marcha.

- Los cantones de Lucerna y Zug elaboraron, en colaboración con las ciudades de Berna y Winterthur, una guía y un cortometraje de animación sobre la lucha contra la discriminación en la comunicación con la población y los medios de comunicación. Además, el cantón de Zug ha preparado una estrategia para que su administración emplee la guía. Desde noviembre de 2014, hay carteles en todas las oficinas de la administración cantonal que anuncian su publicación y se han enviado tarjetas postales a todos los colaboradores de la administración. La guía ha sido presentada a los órganos de la administración<sup>4</sup>.
- En respuesta al recrudecimiento de la xenofobia y la islamofobia observado en las manifestaciones, las declaraciones, los blogs, las cartas de los lectores y los comentarios en Internet, el cantón de Basilea-Ciudad puso en marcha en el verano de 2014 la campaña “Basel zeigt Haltung: Für Offenheit und Fairness, gegen Fremdenfeindlichkeit” (Basilea reacciona: por la apertura y la equidad, contra la xenofobia), a la que se han sumado asociaciones, federaciones y comunidades religiosas. Mediante anuncios en la prensa y una campaña de carteles, el cantón ha denunciado explícitamente el aumento de la intolerancia hacia algunos grupos de la población y comunidades religiosas y ha subrayado que el respeto hacia los inmigrantes es fundamental para la convivencia. La campaña, que no deja de crecer, continuará con otras medidas.

<sup>3</sup> [www.jeunesetmedias.ch/fr](http://www.jeunesetmedias.ch/fr) “Programme national”.

<sup>4</sup> La guía y el cortometraje están disponibles en el siguiente enlace: [www.zg.ch](http://www.zg.ch) “Behörden” “Direktion des Innern” “Kantonales Sozialamt” Generationen und Gesellschaft” “Integration von Zugewanderten”.

**b) Adopte las medidas apropiadas para que las representaciones de los grupos étnicos en los medios de comunicación se basen en los principios del respeto, la justicia y el rechazo de los estereotipos, y que los medios eviten aludir innecesariamente a la raza, la etnia, la religión y otras características grupales de maneras que puedan promover la intolerancia.**

8. Diversas instituciones que regulan los medios de comunicación han adoptado códigos de conducta para garantizar la divulgación de información independiente y crítica, respetuosa de la dignidad humana y libre de toda forma de discriminación. Establecido en 1977 por la asociación Médias Suisses, el Consejo Suizo de la Prensa es el órgano al que el público general y los periodistas pueden quejarse sobre la ética de los medios de comunicación. Así pues, recibe las denuncias relativas a las cuestiones de la prohibición de toda forma de discriminación y de la dignidad humana. Como organismo cuasijurisdiccional, la Autoridad Independiente de Examen de las Denuncias sobre Radio y Televisión se ocupa de las denuncias contra las emisoras de radio y televisión suizas<sup>5</sup>. Examina los casos que el órgano de mediación de la Radio y Televisión Suiza, en calidad de primera instancia, ha considerado fundados. Ambas instancias se basan en la Ley Federal de la Radio y la Televisión, de 24 de marzo de 2006 (RS 784.40). La jurisprudencia de la Autoridad Independiente de Examen de las Denuncias sobre Radio y Televisión relativa a la exigencia de diversidad (art. 4, párr. 4, de la Ley de la Radio y la Televisión), así como a la protección de la dignidad humana y la prohibición de la discriminación (art. 4, párr. 1, de la Ley de la Radio y la Televisión), es particularmente determinante para combatir la discriminación racial y el racismo.

9. Puesto que la independencia de los medios de comunicación es indispensable para garantizar el funcionamiento democrático de Suiza, las autoridades federales, cantonales y municipales carecen de poder de intervención directa (art. 17 de la Constitución: garantía de la libertad de los medios de comunicación). Por el contrario, pueden apoyar las iniciativas de los actores del medio audiovisual (incluido Internet), por ejemplo, mediante ayudas financieras otorgadas por el Servicio de Lucha contra el Racismo. La Comisión Federal de Lucha contra el Racismo, que es una comisión extraparlamentaria, también emprende o apoya proyectos en el ámbito de los medios de comunicación. En 2013, solicitó a los medios de comunicación que trataran con más prudencia la información sobre los romaníes, ya que la manera en que los principales medios suizos informaban sobre ese grupo influía considerablemente en la percepción de las minorías del país<sup>6</sup>. Asimismo, la Comisión colabora con el Centro de Formación en Periodismo y Medios de Comunicación y el *Medienausbildungszentrum* (Centr1150 de Formación Audiovisual). Este último organiza un módulo de tres días de duración, “Ética de los Medios de Comunicación, Periodismo Equitativo y Sus Límites”, que tiene por objeto crear conciencia en los futuros periodistas sobre las representaciones racistas y la discriminación racial en los medios de comunicación. Por su parte, el Centro de Formación en Periodismo y Medios de Comunicación ofrece un curso de un día de duración sobre las condiciones jurídicas marco en el que se hace especial hincapié en la importancia que reviste la prohibición de toda forma de discriminación racial (art. 261 *bis* del Código Penal) en el periodismo.

<sup>5</sup> Las actividades de la Autoridad Independiente de Examen de las Denuncias sobre Radio y Televisión se basan en el artículo 93, párrafo 5, de la Constitución Federal y en los artículos 58 y ss de la Ley de la Radio y la Televisión (RS 784.40). En cumplimiento de su mandato, la Autoridad no tiene que seguir instrucciones del Parlamento, del Gobierno ni de la Administración Federal. A este respecto, véase: [www.ubi.admin.ch/fr/](http://www.ubi.admin.ch/fr/).

<sup>6</sup> Esta petición se basó en un estudio encargado por la Comisión Federal de Lucha contra el Racismo: Ettinger, Patrik, “Qualité de l’information sur les Roms dans les principaux médias de Suisse”, Universidad de Zúrich, 2013 (disponible en alemán).

10. Los objetivos y las medidas de los programas cantonales de integración se han citado en el apartado dedicado a la recomendación 12 a).

**c) Sensibilice al personal judicial, incluidos los jueces, sobre las normas internacionales que protegen la libertad de opinión y de expresión y sobre las normas contra las expresiones de odio con motivos racistas, tal y como establece la Recomendación general N° 35 (2013) relativa a la lucha contra el discurso de odio racista.**

11. En general, el personal encargado del enjuiciamiento penal está formado sobre este tema, que se trata periódicamente tanto en la enseñanza universitaria como en la formación básica y las formaciones continuas de los miembros de la policía. Varios servicios federales solicitaron al Centro Suizo de Competencia para los Derechos Humanos que realizara un estudio sobre los mecanismos que facilitan o dificultan el acceso a la justicia de las víctimas de discriminación. Este estudio analiza la jurisprudencia actual relativa al artículo 261 *bis* del Código Penal y la práctica de los tribunales en los casos de discriminación entre particulares, sobre todo en materia de derecho laboral y de arrendamiento. El objetivo principal del estudio es determinar si las disposiciones legales actuales garantizan la protección de las víctimas de discriminación o si son deficientes. Además de analizar las resoluciones judiciales, el estudio se basa en una encuesta exhaustiva realizada entre los tribunales suizos y en entrevistas con expertos para profundizar. Gracias a este estudio, probablemente a mediados de 2015, se dispondrá por primera vez de una base empírica bien documentada sobre la jurisprudencia en Suiza.

12. Sobre la base de los resultados del estudio, los servicios federales competentes analizarán la situación y elaborarán, según proceda, medidas encaminadas a informar y sensibilizar, por ejemplo, a las autoridades encargadas del enjuiciamiento penal, más precisamente a los fiscales o jueces de primera y segunda instancia. En este contexto, será conveniente respetar la separación de poderes (entre poder político y poder judicial).

**d) Adopte medidas rápidas, e inicie procesos judiciales, ante los comentarios o actos racistas, por ejemplo que las ideas de odio expresadas sean objeto de condena y de rechazo oficial por altos funcionarios, conforme a lo establecido por la Recomendación general N° 35 (2013) relativa a la lucha contra el discurso de odio racista.**

13. El Consejo Federal condena toda forma de hostilidad racista contra determinados grupos de población. En una reunión celebrada el 25 de febrero de 2015, trató el aumento de los casos de hostilidad contra las personas de confesión musulmana y judía en Europa. El 2 de marzo de 2015, en una reunión con el Consejo Suizo de Religiones (compuesto por dirigentes de tres Iglesias cristianas de Suiza, la comunidad judía, la Iglesia ortodoxa y organizaciones musulmanas), el Consejero Federal Alain Berset aseguró que, en una Suiza caracterizada por el multiculturalismo, competía a todos garantizar en el día a día una convivencia tranquila. En un comunicado de prensa emitido tras esa declaración, el Consejo Federal expresó su preocupación por la tendencia cada vez mayor de la sociedad al repliegue cultural e instó a que se reforzara la cohesión social. Ante el Consejo de Religiones, el Presidente del Consejo de los Estados, Claude Hêche, subrayó la importancia de la colaboración y el diálogo entre las comunidades religiosas para el desarrollo social y una convivencia pacífica en Suiza. Unos meses antes, miembros del Consejo Federal se habían pronunciado sobre el aumento de los incidentes antisemitas e islamóforos ocurridos durante el verano de 2014, en particular en las redes sociales. El 21 de septiembre de 2014, en un discurso pronunciado por los 1.500 años de la Abadía de San Mauricio, el Consejero Federal Alain Berset se refirió a la responsabilidad del Estado y las religiones en la lucha contra la incitación al odio y en el respeto de los

derechos humanos. En el discurso de apertura de la conferencia internacional sobre el antisemitismo de la Conferencia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) celebrada en Berlín en noviembre de 2014 bajo la presidencia de Suiza, el Presidente de la Confederación, Didier Burkhalter, exhortó a los Estados participantes a que lucharan sistemáticamente contra el antisemitismo.

14. Es igualmente importante que la sociedad civil reaccione. Las organizaciones judías, la Comisión para el Diálogo entre Judíos y Católicos Romanos, la Comisión para el Diálogo entre Judíos y Protestantes y organizaciones tales como la Sociedad para las Minorías de Suiza y la Fundación contra el Racismo y el Antisemitismo denunciaron públicamente los incidentes antisemitas. Asimismo, las asociaciones centrales de judíos y musulmanes de Suiza condenaron al unísono el racismo, el antisemitismo y la islamofobia. El 18 de julio de 2014, el Consejo Suizo de Religiones instó a todos los responsables políticos, religiosos y sociales del país a que asumieran su responsabilidad para mantener la paz entre las religiones y combatieran la incitación al odio y toda amenaza para la paz. En un comunicado de fecha 21 de agosto de 2014, la Comisión Federal de Lucha contra el Racismo se pronunció contra toda incitación al odio y llamamiento a la violencia en los medios sociales y recordó a las redes sociales su responsabilidad.

15. A raíz de esos acontecimientos, hubo numerosas intervenciones parlamentarias en los períodos de sesiones de otoño de 2014 y de invierno de 2015<sup>7</sup>. Además de proponer medidas generales de sensibilización y seguimiento destinadas a luchar contra el racismo, el antisemitismo, la islamofobia y el extremismo, estas intervenciones tienen por objeto ampliar las competencias de la Comisión Federal de Lucha contra el Racismo en relación con los procedimientos basados en el artículo 261 *bis* del Código Penal, aumentar los recursos de la Comisión Federal de Lucha contra el Racismo y del Servicio de Lucha contra el Racismo y adoptar medidas destinadas a grupos concretos de población (en particular los yeniches/comunidades itinerantes y los negros) y a promover el conocimiento de las religiones. Las intervenciones parlamentarias se basan principalmente en reuniones informativas del grupo parlamentario contra el racismo y la xenofobia y del grupo socialista de la Asamblea Federal organizadas con representantes de la comunidad científica y política, así como de la Comisión Federal de Lucha contra el Racismo y del Servicio de Lucha contra el Racismo. Estas actividades demuestran que los representantes de la lucha contra el racismo saben hacerse oír en los intensos debates que se llevan a cabo a nivel político y público.

16. En febrero de 2015, el Servicio de Lucha contra el Racismo publicó el informe sobre el estudio “Vivre ensemble en Suisse” (Convivencia en Suiza), que recoge las

<sup>7</sup> Moción de Nadine Masshardt, “Mettre au point un dispositif de suivi du racisme, de l’antisémitisme et de l’islamophobie” (Mo. 14.3968), de 26 de septiembre de 2014; moción de Mathias Reynard, “Renforcer les compétences de la CFR” (Mo. 14.3980), de 26 de septiembre de 2014; interpelación de Cesla Amarelle, “Vers une campagne nationale contre le racisme et l’antisémitisme?” (Ip. 14.3985), de 26 de septiembre de 2014 (debatida en el Consejo Nacional el 12 de diciembre de 2014 y contestada); interpelación de Aline Trede, “Cinquième rapport de l’ECRI sur la Suisse: mesures pour combattre le racisme et l’antitziganisme” (Ip. 14.3877), de 25 de septiembre de 2014 (debatida en el Consejo Nacional el 12 de diciembre de 2014 y constestada); interpelación de Luc Recordon, “État de la question de l’antisémitisme et du racisme” (Ip. 14.3921), de 25 de septiembre de 2014 (debatida en el Consejo Nacional el 11 de diciembre de 2014 y contestada); interpelación de Ada Marra, “Connaissance des religions comme mesure de lutte contre le racisme et la xénophobie” (Ip. 14.3783), de 24 de septiembre de 2014; requerimiento (postulat) al Consejo Federal de Christophe Darbellay, “Renforcer les mesures préventives en matière d’extrémisme violent” (Po. 14.3710), de 11 de septiembre de 2014. Presentadas para el primer período de sesiones de 2015: requerimiento al Consejo Federal de Ada Marra, “Lutte contre l’islamophobie et l’antisémitisme par des mesures actives de prévention en complément des sanctions pour xénophobie ou racisme” (Po. 14.4127), de 10 de diciembre de 2014.

tendencias racistas, antisemitas, islamófobas y xenófobas de la población, así como la opinión de esta sobre la lucha para combatirlas. La conferencia de prensa de presentación del informe suscitó debates intensos en la sección de opinión de los periódicos y ha propiciado en los medios de comunicación en línea una cultura de debate abierto y crítico sobre el tema.

### **Seguimiento dado a las recomendaciones formuladas en el párrafo 13 de las observaciones finales del Comité**

**Naturalización.** El Comité recomienda al Estado parte que vele por que cualquier revisión de la Ley de ciudadanía suiza no tenga una repercusión desproporcionada y discriminatoria sobre ciertos grupos. Reitera también su recomendación anterior al Estado parte de que apruebe normas de integración uniformes para el proceso de naturalización que sean conformes a la Convención, y que adopte todas las medidas eficaces y adecuadas para que las solicitudes de naturalización no sean denegadas por motivos discriminatorios en ningún lugar del territorio del Estado parte, entre otras cosas, mediante el establecimiento de un procedimiento de apelación independiente y uniforme en todos los cantones.

17. De conformidad con la Ley Federal de Adquisición y Pérdida de la Nacionalidad Suiza, de 29 de septiembre de 1952 (Ley de Nacionalidad, RS 141.0), la nacionalidad suiza se puede obtener o bien por *el mero efecto de la ley* (filiación, adopción) o por *naturalización*. La ley distingue tres tipos de naturalización: la naturalización ordinaria, la naturalización facilitada y la reintegración. La primera es la opción por defecto y, por tanto, es el tipo de naturalización más frecuente. Con arreglo a la estructura federalista de Suiza, el procedimiento de naturalización ordinaria consta de tres niveles: todo suizo tiene derecho a la ciudadanía cantonal y municipal, así como a la nacionalidad suiza. Esta estructura de la nacionalidad a tres niveles también se da en las autoridades encargadas de la naturalización ordinaria, en la que intervienen las autoridades federales, cantonales y municipales.

18. La Ley de Nacionalidad fue modificada (revisión parcial de 21 de diciembre de 2007) para garantizar el carácter no discriminatorio y no arbitrario del procedimiento de naturalización. Las nuevas disposiciones están en vigor desde el 1 de enero de 2009. En virtud de las modificaciones introducidas, se estableció a nivel cantonal la obligación de fundar la denegación de las solicitudes de naturalización y el derecho a recurrir contra las decisiones de denegación de la naturalización. Luego, los cantones adaptaron su legislación para que se pudiera, en caso de denegación de una solicitud de naturalización, interponer un recurso ante una instancia judicial cantonal.

19. El 4 de marzo de 2011, el Consejo Federal aprobó el texto con la propuesta de reforma total de la Ley de Nacionalidad (FF 2011 2639) que sometió al Parlamento. El 20 de junio de 2014, el Parlamento aprobó la nueva Ley de Nacionalidad tras encendidas controversias y un proceso de conciliación de las discrepancias entre las dos cámaras. En la actualidad, los requisitos para poder solicitar la naturalización son: estar bien integrado, ser titular de un permiso de residencia permanente (permiso C) y haber vivido al menos diez años en Suiza. En el cálculo de la duración de la residencia en el país, el tiempo que el solicitante haya pasado en Suiza entre los 8 y los 18 años de edad cuenta el doble y el que haya pasado con un permiso de admisión provisional, la mitad. Por su parte, los cantones pueden imponer una duración mínima de residencia en el cantón de entre dos y cinco años. Además del respeto de la seguridad y el orden públicos, el respeto de los valores de la Constitución Federal y la voluntad de participar en la vida económica o de formarse, ahora la capacidad para comunicarse en la vida diaria en una de las lenguas nacionales a nivel oral y escrito figura como

uno de los criterios de integración adecuada. Además, se espera que las personas que solicitan la naturalización también fomenten la integración de su familia. Antes de la votación definitiva, los opositores al proyecto de modificación denunciaron que el texto, según ellos, creaba un obstáculo suplementario a la integración de los jóvenes y jóvenes adultos, así como a los ciudadanos de países que no forman parte de la Unión Europea y a las personas residentes en Suiza con un permiso provisional. Con todo, el Parlamento aprobó el proyecto.

20. En el texto con la propuesta de reforma total de la Ley de Nacionalidad, el Consejo Federal ya anunciaba que debía redactarse una disposición de ejecución durante el proceso de revisión (hasta la fecha, solamente se ha dictado el Decreto relativo a las Tasas Percibidas en Aplicación de la Ley de Nacionalidad; RS 141.21). El objetivo de esa disposición de ejecución será armonizar los criterios y los procedimientos de naturalización y especificar los niveles de competencia lingüística, así como los procedimientos y algunas nociones jurídicas que no están claras. No obstante, paralelamente a las condiciones definidas por la Confederación, los cantones y los municipios siempre tienen la posibilidad de establecer sus propios criterios de naturalización y, por ejemplo, de fijar requisitos más estrictos en materia de integración. Ahora bien, deben respetar la prohibición de la discriminación y la arbitrariedad, así como el principio de proporcionalidad. El nuevo decreto relativo a la ley sobre la naturalización, en proceso de elaboración, será objeto de consultas este año y su versión definitiva se presentará en el próximo informe de Suiza.

21. En enero de 2015, el Consejo Federal aprobó un dictamen sobre el informe de la Comisión de Instituciones Políticas del Consejo Nacional de 30 de octubre de 2014 relativo a la iniciativa parlamentaria Marra 08.432, “La Suisse doit reconnaître ses enfants” (Suiza debe reconocer a sus niños)<sup>8</sup>, en el que indicó que apoyaba la naturalización facilitada de los extranjeros de tercera generación y subrayó que la armonización de los requisitos para obtener la naturalización permitiría eliminar las desigualdades jurídicas entre cantones. El 11 de marzo de 2015, el Consejo Nacional abundó en el mismo sentido. El tema será objeto de examen del segundo Consejo.

22. La Comisión Federal para Asuntos de Migración reconoce que la entrada en vigor de la Ley de Nacionalidad modificada de 2009 ya había permitido dar un carácter “más objetivo al procedimiento de naturalización”, pero lamenta que el sistema actual de tres niveles no permita garantizar en todo el país un procedimiento de naturalización imparcial y propugna un cambio radical de sistema. Opina que es necesario garantizar, en el marco de la legislación actual, que los solicitantes de la naturalización conozcan los criterios para un procedimiento imparcial, que los órganos de naturalización participen regularmente en actividades de formación y que el contacto frecuente entre las autoridades encargadas de las naturalizaciones favorezca un procedimiento más uniforme.

23. Ya hay un mayor intercambio de opiniones y experiencias entre el órgano de naturalización de la Confederación (la Secretaría de Estado de Migración) y los cantones. Estos intercambios tuvieron lugar en el marco de la asamblea anual de la Asociación de Autoridades Cantonales de Vigilancia del Registro Civil. Además, la Secretaría de Estado de Migración organiza regularmente conferencias y reuniones de trabajo con los órganos cantonales de naturalización. Estos encuentros permiten garantizar en la práctica un procedimiento de naturalización no discriminatorio. La Confederación y los cantones procuran garantizar un procedimiento transparente: ya ponen a disposición de los solicitantes información detallada sobre la naturalización. La legislación pertinente, las directivas, la jurisprudencia y demás información, como

---

<sup>8</sup> [www.dfjp.admin.ch](http://www.dfjp.admin.ch) “Actualité” “News” “Communiqué du 21.01.2015” “Pour une naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la troisième génération”.



el desarrollo del procedimiento y la doble nacionalidad, están disponibles al público y se pueden consultar en línea.

24. Algunos cantones han adoptado medidas complementarias: para favorecer una evaluación equitativa y no discriminatoria de la noción de integración de las personas que solicitan la naturalización, el cantón de Argovia ofreció, con el apoyo del Servicio de Lucha contra el Racismo, sesiones de formación sobre el tema de la discriminación, impartidas por un experto, a los miembros de las comisiones municipales de naturalización; el cantón de Lucerna elaboró sobre la base de la jurisprudencia cantonal unas directrices para los municipios con objeto de garantizar un procedimiento no discriminatorio; en colaboración con los responsables municipales de la naturalización, el cantón de Appenzell-Rodas Exteriores preparó en 2004 una guía sobre el procedimiento ordinario; además, la Oficina Cantonal de Asuntos Sociales organiza periódicamente conferencias de alto nivel durante las reuniones municipales sobre la naturalización que contribuyen a la armonización de esta práctica a nivel municipal.

### **Seguimiento dado a las recomendaciones formuladas en el párrafo 16 de las observaciones finales del Comité**

**El Comité insta al Estado parte a eliminar cualquier discriminación indirecta y todo obstáculo excesivo que afecte a las personas admitidas con carácter provisional en el goce de sus derechos humanos fundamentales. En este sentido, el Comité recuerda al Estado parte que la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de la Convención, no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo, tal y como dispone la Recomendación general N° 30 (2004) sobre la discriminación contra los no ciudadanos. El Comité recomienda al Estado parte que elimine las restricciones desproporcionadas de los derechos de las personas admitidas provisionalmente, en particular de aquellas que llevan mucho tiempo en el Estado parte, permitiéndoles circular libremente dentro del Estado parte y facilitándoles el proceso de reunificación familiar y el acceso al empleo, las oportunidades educativas y la atención médica.**

25. En primer lugar, cabe subrayar que la situación jurídica de las personas admitidas con carácter provisional en Suiza ha mejorado considerablemente tras la entrada en vigor de la Ley Federal de Extranjería, de 16 de diciembre de 2005 (RS 142.20), el 1 de enero de 2008. Gracias a esa Ley, las personas admitidas provisionalmente pueden reagruparse con su familia en Suiza y ejercer una actividad remunerada independientemente de la situación del mercado laboral y la situación económica. Además, cada cantón percibe una ayuda para la integración de todas las personas admitidas a título provisional en su territorio. Asimismo, esas personas tienen la posibilidad, al cabo de cinco años de estancia, de solicitar el permiso de residencia.

26. *Reglamento de la admisión provisional:* en virtud de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley de Asilo, de 26 de junio de 1998 (RS 142.31), la Secretaría de Estado de Migración dicta, por lo general, la devolución y ordena la ejecución cuando desestima o no admite a trámite la solicitud de asilo. Estudia de oficio si la devolución podría no ser posible (véase el art. 83 y ss de la Ley de Extranjería). Si la ejecución de la devolución es ilícita (por ser contraria a las obligaciones de Suiza dimanantes del derecho internacional), no puede exigirse razonablemente (porque pondría en peligro a la persona en cuestión) o no es posible (por impedimentos de carácter técnico), la

Secretaría de Estado de Migración decide admitir provisionalmente a la persona, con sujeción al artículo 83, párrafo 7, de la Ley de Extranjería. Dicho artículo establece que la admisión provisional es una medida sustitutiva de la ejecución de una orden de devolución. En la mayoría de los casos, las admisiones provisionales se ordenan por no poder exigirse la ejecución de la devolución (70% de las admisiones provisionales). Se benefician de esa medida las personas que provienen de países asolados por una guerra civil o una violencia generalizada, en primer lugar de Somalia (2.609 admisiones provisionales por la inexigibilidad de la ejecución de devolución), seguida del Afganistán (1.826), Sri Lanka (1.307) y el Iraq (1.160)<sup>9</sup>.

27. *Condiciones, duración y término de la admisión provisional*: el cantón en el que se encuentra la persona admitida provisionalmente expide un permiso F con una validez de un año como máximo, prorrogable por las autoridades cantonales de migración. La Secretaría de Estado de Migración verifica periódicamente si los requisitos para la concesión de la admisión provisional se siguen cumpliendo. Si no fuera tal el caso, retira la admisión provisional y ordena la ejecución de la devolución (véase el art. 84 de la Ley de Extranjería). Las personas admitidas provisionalmente en el territorio suizo que llevan en el país más de cinco años pueden obtener un permiso de residencia en función de su nivel de integración, su situación familiar y la exigibilidad de un regreso a su país de origen (véase el art. 84, párr. 5, de la Ley de Extranjería). Estas solicitudes son objeto de un examen exhaustivo basado en los criterios antes mencionados. Los datos estadísticos relativos a los permisos de residencia en casos extremos entre 2009 y 2013 indican que cada año se expidieron entre 2.000 y 3.000 permisos de residencia por ese motivo. Alrededor del 84% de esos permisos se concedieron a personas que estaban admitidas provisionalmente en el país<sup>10</sup>.

28. Es cierto que, en virtud de la ley vigente, se imponen restricciones a las personas admitidas provisionalmente que quieren viajar al extranjero. Entre marzo de 2010 y diciembre de 2012, esas personas podían desplazarse sin restricción alguna. No obstante, esta libertad de circulación fue objeto de críticas de diferentes iniciativas políticas, tras constatar que cada vez eran más las personas admitidas a título provisional que visitaban sus países de origen. Por ello, desde diciembre de 2012, el Decreto sobre la Expedición de Documentos de Viaje para Extranjeros (RS 143.5) establece los motivos por los que las personas admitidas con carácter provisional pueden viajar. Se autorizan las salidas al extranjero por razones humanitarias o por otros motivos, tales como el fallecimiento o la enfermedad de un familiar o para participar en actividades escolares o deportivas. Las visitas al país de origen o procedencia solo están autorizadas en caso excepcional (véanse los arts. 7 y 9 del Decreto sobre la Expedición de Documentos de Viaje para Extranjeros). Transcurridos tres años desde la concesión de la admisión provisional, y si la persona admitida provisionalmente está integrada en Suiza, se amplían los motivos por los que se autorizan los viajes al extranjero (por ejemplo, motivos profesionales y visita familiar) (véase el art. 9, párr. 4, apartado b), del Decreto sobre la Expedición de Documentos de Viaje para Extranjeros).

29. Al cabo de tres años de concederse la admisión provisional, el cónyuge y los hijos solteros de menos de 18 años pueden beneficiarse de la reagrupación familiar (véase el art. 85, párr. 7, de la Ley de Extranjería), que se autoriza si la persona admitida provisionalmente dispone de una vivienda adecuada, si la familia no depende de la ayuda social y si sus miembros viven juntos. La decisión de autorizar la entrada

<sup>9</sup> Para más información: “Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat du groupe libéral-radical du 24 septembre 2013. Asile. Statistique des autorisations de séjour pour cas de rigueur”, Berna, 30 de junio de 2014.

<sup>10</sup> *Ibid.*

al territorio de los miembros de la familia de una persona admitida provisionalmente debe adoptarse teniendo en cuenta el criterio de protección de la familia.

30. La persona admitida con carácter provisional puede elegir libremente su lugar de residencia en el territorio del cantón que le ha sido asignado. No obstante, las autoridades cantonales pueden asignar un lugar de residencia o una vivienda en el territorio del cantón a las personas admitidas provisionalmente que no hayan sido reconocidas como refugiadas y perciban prestaciones de ayuda social (véase el art. 85, párr. 5, de la Ley de Extranjería). Si la persona en cuestión desea residir en otro cantón, puede solicitar a la Secretaría de Estado de Migración un cambio de cantón (véase el art. 85, párrs. 3 y 4, de la Ley de Extranjería). Una vez oídos los cantones en cuestión, se autoriza el cambio si predomina el derecho al principio de la unidad de la familia o en caso de amenaza grave. En el resto de casos, es necesario el consentimiento de los cantones correspondientes.

31. El artículo 19 de la Constitución Federal de la Confederación Suiza, de 18 de abril de 1999 (RS 101), garantiza el derecho a una enseñanza básica suficiente y gratuita, independientemente de la situación de la persona que recibe la enseñanza obligatoria si esta es extranjera. Este derecho fundamental también está consagrado en diversas convenciones internacionales. En consecuencia, los hijos de las personas admitidas provisionalmente tienen derecho a ser escolarizadas. A tenor de lo dispuesto en el artículo 62 de la Constitución, la enseñanza pública es competencia de los cantones, que proporcionan una enseñanza básica suficiente y obligatoria a todos los niños bajo la dirección y supervisión de las autoridades públicas.

32. Las personas admitidas provisionalmente están cubiertas por un seguro médico, puesto que todas las personas domiciliadas en Suiza deben asegurarse para recibir atención médica en caso de enfermedad, o bien estar aseguradas por su representante legal, dentro de los tres meses siguientes a la domiciliación o el nacimiento en Suiza (art. 3, párr. 1, de la Ley Federal del Seguro de Enfermedad, de 18 de marzo de 1994, RS 832.10)<sup>11</sup>. El seguro tiene efecto desde la presentación de la solicitud de asilo, la decisión de admisión provisional o la concesión de protección provisional (art. 7, párr. 5, del Decreto sobre el Seguro de Enfermedad, de 27 de junio de 1995, RS 832.102). Por tanto, las personas con un permiso provisional tienen derecho a todas las prestaciones previstas en el seguro básico.

33. Los cantones dan una ayuda social a las personas admitidas provisionalmente que la necesiten. La ayuda para los refugiados admitidos provisionalmente es la misma que para los que han obtenido el asilo.

34. Las autoridades cantonales pueden conceder a las personas admitidas a título provisional un permiso para desempeñar una actividad remunerada independientemente de la situación del mercado laboral y la situación económica (art. 85, párr. 6, de la Ley de Extranjería). En cuanto a los derechos en materia laboral, los refugiados admitidos provisionalmente se benefician del mismo trato que los otros refugiados (art. 61 de la Ley de Asilo) y, por tanto, pueden solicitar un permiso para desempeñar una actividad remunerada, independientemente de la coyuntura en Suiza.

35. *Medidas legales previstas para fomentar la integración en el mercado laboral de las personas que han solicitado u obtenido el asilo:* generalmente, las personas admitidas con carácter provisional residen en Suiza durante varios años e incluso no se marchan. No obstante, con frecuencia no consiguen integrarse bien en el mercado laboral: en los últimos años, la tasa de actividad de las personas en edad activa (personas de 16 a 65 años) se situaba entre el 35% y el 40%. Este bajo índice se debe a la falta de competencias profesionales, la situación del mercado laboral y las normas administrativas restrictivas (véase más arriba la obligación de ser titular de un permiso

<sup>11</sup> Ley Federal del Seguro de Enfermedad, de 18 de marzo de 1994 (RS 832.10).

para cambiar de cantón y para desempeñar una actividad remunerada). Además, los empleadores deben retener un impuesto especial sobre los ingresos por el ejercicio de una actividad remunerada (véase el art. 88 de la Ley de Extranjería, relacionado con el art. 86 de la Ley de Asilo). Dado que los ingresos de las personas admitidas provisionalmente son relativamente bajos, esta retención del 10% sobre su salario, que se suma al impuesto en la fuente (10%), disuade a las personas de ejercer una actividad remunerada. El Consejo Federal considera que se podría favorecer la integración en el mercado laboral de las personas admitidas provisionalmente estableciendo incentivos específicos y suprimiendo las barreras administrativas a los empleadores. Para que las personas admitidas provisionalmente se integren mejor en el mercado laboral, se las debe considerar parte integrante del “potencial endógeno”. Por ello, el proyecto de ley para aplicar el artículo 121a de la Constitución prevé la eliminación de la obligación de retener un impuesto especial sobre los ingresos de una actividad remunerada y de ser titular de un permiso de trabajo en el caso de este grupo de personas. Estas propuestas responden a los resultados presentados en un informe elaborado por los servicios cantonales de trabajo y migración<sup>12</sup>. El proyecto de ley fue objeto de consultas entre el 11 de febrero y el 28 de mayo de 2015.

36. *Informe en respuesta al requerimiento 14.3008 de la Comisión de Instituciones Políticas del Consejo Nacional de 14 de febrero de 2014*: mediante este requerimiento, se solicitó al Consejo Federal que examinara formas de mejorar las condiciones de los extranjeros admitidos a título provisional en la Ley de Asilo y la Ley de Extranjería, e incluso la elaboración de un instrumento nuevo a tal efecto. El 28 de mayo de 2014, el Consejo Federal propuso aceptar el requerimiento, el cual fue aceptado por el Consejo Nacional el 12 de junio de 2014. El informe, que estará disponible en 2015, responde también a los requerimientos al Consejo Federal de Hodgers, de 29 de septiembre de 2011 (11.3954, “Limitation de l’admission provisoire” [Limitación de los permisos de admisión provisional]) y Romano, de 26 de septiembre de 2013 (13.3844, “Admission provisoire. Une nouvelle réglementation pour davantage de transparence et d’équité” [Admisión provisional: un nuevo instrumento en favor de una mayor transparencia e igualdad]).

37. Asimismo, se han adoptado otras medidas a nivel de la Confederación, los cantones y los municipios que se centran en la situación de los extranjeros admitidos en Suiza con carácter provisional. Cabe citar los programas cantonales de integración, que prevén medidas destinadas a mejorar las posibilidades de encontrar un empleo de esta categoría de extranjeros (y de los refugiados). El 26 de enero de 2015, en el diálogo sobre integración de la Conferencia Tripartita sobre las Aglomeraciones (una plataforma política de la Confederación, los cantones, las ciudades y las comunas) se propuso el objetivo, con los agentes sociales implicados, de integrar en el mercado laboral un mayor número de refugiados reconocidos y de extranjeros admitidos provisionalmente. Además de la Sociedad Suiza de Empresarios y GastroSuisse, las organizaciones profesionales Allpura, Hotelleriesuisse y swissstaffing ahora también participan en el diálogo sobre la integración.

38. En 2014, la Comisión Federal para Asuntos de Migración elaboró documentos sobre la protección de las personas desplazadas y los dispositivos de protección: un estudio de referencia se centró en las necesidades de protección de diferentes grupos de personas desplazadas, así como en las dificultades actuales y futuras que plantea la concesión de protección. Se analizaron los datos del SYMIC<sup>13</sup> de 133.000 extranjeros admitidos con carácter provisional para evaluar su estadía en el país. Del análisis se desprende que, en los 20 últimos años, el porcentaje de personas admitidas

<sup>12</sup> Asociación de Oficinas Suizas de Trabajo, Asociación de Servicios Cantonales de Migración, “Insertion des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus”, Berna, noviembre de 2014.

<sup>13</sup> SYMIC: sistema de información central sobre migración de la Secretaría de Estado de Migración.

provisionalmente que mantienen durante un período extenso esa condición no ha parado de aumentar (el porcentaje de las que se benefician de esta condición durante 16 años o más aumenta de manera continua desde 1994 y representa alrededor del 12% de las personas admitidas provisionalmente). Sobre la base de estos resultados, la Comisión Federal para Asuntos de Migración ha formulado cuatro recomendaciones sobre la concesión de protección en la actualidad y el futuro. En particular, recomienda que se introduzca un estatuto adicional de protección, que se concedería en el marco del procedimiento de asilo a las personas que no reúnan los requisitos para que se les reconozca la condición de refugiadas que correrían peligro de ser sometidas a maltrato en caso de ser devueltas a su país de origen. El estatuto concedería a esas personas los mismos derechos que a los refugiados reconocidos, sin diferencias cantonales (por ejemplo, en cuanto al permiso de trabajo), y, al cabo de un período máximo de seis años, las personas podrían obtener un permiso de residencia ordinario. Asimismo, la Comisión recomienda que se introduzca una norma transitoria para los 24.000 extranjeros admitidos a título provisional que residen actualmente en Suiza. Estas recomendaciones contribuirán al debate público.

---