Zeitschrift: Panorama suizo : revista para los Suizos en el extranjero
Herausgeber: Organización de los Suizos en el extranjero
Band: 44 (2017)
Heft: 2

Artikel: La política de inmigración, una historia que parece no tener fin
Autor: Müller, Jürg
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-908670

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 29.11.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La política de inmigración, una historia que parece no tener fin

El pasado diciembre el Parlamento optó por una aplicación flexible de la Iniciativa contra la Inmigración Masiva (ICIM), sin por ello cerrar este capítulo.

JÜRG MÜLLER

Jamás se había visto semejante escena en el Parlamento suizo: el 16 de diciembre del año pasado, el grupo parlamentario de la UDC levantó carteles de protesta que proclamaban: "¡Continúa la inmigración masiva!" o "¡Se está violando la Constitución!". Esto ocurrió durante la votación final sobre la aplicación de la Iniciativa contra la Inmigración Masiva, una votación que perdió la UDC. Esta iniciativa popular de la UDC había sido aprobada el 9 de febrero de 2014 con un 50,3 % de votos a favor. Pero entre estas dos fechas se produjo un impresionante drama político que, lejos de quedar zanjado al concluir el proceso parlamentario, desembocó en un conflicto aún más enconado en torno a la política europea de Suiza.

Este tema seguirá a la orden del día en el próximo futuro, porque desde el "Sí" a la Iniciativa el artículo 121a de la Constitución Federal estipula que Suiza debe regular la inmigración fijando contingentes y topes de inmigrantes susceptibles de ingresar al país. El nuevo sistema de admisión debió haberse introducido en un plazo de tres años, es decir, hasta el 9 de febrero de este año, siempre velando por los intereses de la economía global y concediendo prioridad a los suizos. Los tratados internacionales en contravención con la nueva regulación debían renegociarse y adaptarse "en un plazo de tres años tras su aprobación por el pueblo y los cantones".

La negativa de Bruselas

Si nos remontamos en el tiempo, en junio de 2014, poco después de la aprobación de la Iniciativa contra la Inmigración Masiva (ICIM), el Consejo Federal había presentado un proyecto de aplicación estricta, con topes y contingentes de inmigrantes, para que este proyecto fuera incorporado al proceso de consulta. En julio del mismo año, el gobierno central interpuso ante la UE la solicitud de revisión del Convenio de Libre Circulación de Personas. Bruselas no tardó en responder: la alta representante de la UE para Asuntos Externos, Catherine Ashton, comunicó inmediatamente a Suiza que su solicitud de revisión había sido rechazada. En febrero de 2015, ante la negativa de la UE a proceder a auténticas negociaciones, la Presidenta de la Confederación, Simonetta Sommaruga, y el Presidente de la Comisión de la UE, Jean-Claude Juncker, acordaron realizar "consultas". Pese al rechazo de la UE, el Consejo Federal aprobó en febrero de 2015 el mandato de negociación con Bruselas y envió un proyecto de ley para la aplicación de la ICIM, de forma que fuera incorporada en el proceso de consulta. De no ser posible la revisión del Convenio de Libre Circulación de Personas, este proyecto de ley ya no contenía topes de inmigrantes ni contingentes para ciudadanos de la UE.

Estos penosos vaivenes se reactivaron en octubre de 2015, con la incorporación de un nuevo elemento. Un comité independiente de los partidos presentó una iniciativa popular titulada "Salgamos del atolladero" (RASA), cuyo contenido era simple, pero radical: había que eliminar el artículo 121a de la Constitución Federal.

En marzo de 2016, el Consejo Federal anunció la aplicación del artículo constitucional sobre la ICIM. Para el Gobierno central, lo esencial era la cláusula de salvaguardia a la que en caso de necesidad se podría recurrir unilateralmente, incluso sin la aprobación de la UE: si la inmigración superara un cierto límite, el Consejo Federal tendría que fijar anualmente el tope de inmigrantes susceptibles de ingresar a Suiza.

Una versión light de la preferencia a los nacionales

En la sesión de otoño de 2016, el Parlamento tomó cartas en el asunto y de esta manera surgió un nuevo concepto: la "preferencia a los nacionales en versión *light*". Tras largos forcejeos, los Consejos federales aprobaron finalmente en diciembre una ley de aplicación que prevé una especie de prioridad para los desempleados: en el caso de regiones y profesiones donde hay un número de desempleados superior a la media, las empresas deberán publicar sus vacantes en las oficinas de las agencias regionales de empleo y ofrecer entrevistas a los candidatos idóneos. ¿Cuál era el objetivo de esta ley? Puesto que las vacantes serían cubiertas con gente inscrita en Suiza como desempleada, se esperaba reducir de esta manera el número de inmigrantes extranjeros.

Tras una larga pugna, el 16 de diciembre de 2016 hubo un duro cruce de acusaciones durante la votación final en el Parlamento. El jefe del grupo parlamentario de la UDC, Adrian Amstutz, declaró: "Con la violación constitucional de hoy se ha pisoteado nuestra democracia". Añadió que ése era un día fatídico para el país: "Esa conducta

que se asemeja mucho a una traición por parte de la mayoría parlamentaria, impulsada por el PS pero capitaneada por políticos del PLR, posibilitada asimismo por el grupo parlamentario del PDC mediante su hipócrita abstención, constituye un supremo menosprecio de la democracia".

En efecto fueron los liberales, especialmente el Consejero Nacional, Amstutz, sino también el jefe del grupo parlamentario del PLR, Ignazio Cassis, habló sin cortapisas a la hora de la confrontación en el Parlamento: acusó a la UDC de "traicionar al pueblo", porque antes de los comicios sobre la ICIM hizo creer a los ciudadanos que bastaría renegociar con la UE sobre la libre circulación de personas para solucionar el problema.

tamos compaginar las diversas decisiones del pueblo y sacar el mayor partido de las posibilidades que nos dejan los acuerdos bilaterales", aseveró el presidente del PS, Christian Levrat, en una entrevista con el periódico *Bund*. La cúpula de la UE declaró poco antes de Navidad de 2016 que ahora se podría seguir adelante con los acuerdos firmados con Suiza.

Una clara señal: el 16 de diciembre de 2016, el grupo parlamentario de la UDC acusó al Parlamento de violar la Constitución. Foto Keystone

Kurt Fluri, así como el ex Presidente del PLR y actual Consejero de los Estados, Philipp Müller, quienes tomaron la iniciativa e imprimieron su sello a la presente legislación sobre la aplicación de la ICIM. Por su parte, el PS no tuvo mucho más que hacer, ya que su prioridad coincide con la del PLR: mantener la vía bilateral, lo cual supone que no se vea afectado el Convenio de Libre Circulación de Personas firmado con la UE. Pero no sólo

La ley de aplicación no marca ningún hito en la democracia

La ley de aplicación no es una implementación al pie de la letra de la ICIM, ni marca un hito en la democracia directa. Pero la solución actual no es antidemocrática, como afirma la UDC; porque al fin y al cabo el pueblo ha dicho "Sí" cinco veces a los acuerdos bilaterales y una vez a la regulación autónoma de la inmigración. "Inten-

Sin embargo, una dificultad reside en las incertidumbres que encierra la iniciativa. Así, aunque el nuevo artículo constitucional exige negociar con la UE, no estipula en ningún momento lo que pasaría si llegaran a fracasar las negociaciones o si éstas no tuvieran lugar: como bien se sabe, para negociar siempre es necesario que ambas partes estén dispuestas a hacerlo. Desde un principio, el jefe del grupo parlamentario de la UDC, Adrian Amstutz,

consideró que era un grave error tomar en cuenta la postura de la UE a la hora de aplicar la iniciativa. En una circular enviada a todos los hogares suizos (el *Extrablatt der SVP)*, escribía en marzo de 2015 que al proceder de esta manera el Consejo Federal estaba "prácticamente concediendo un derecho de veto" a la UE. En su opinión, esto equivalía a supeditar la aplicación del mandato del pueblo a la decisión de Bruselas de aceptar la indispensable adaptación del Convenio de Libre Circulación de Personas. Añadió que la UDC "sigue insistiendo en que el mandato del pueblo se aplique de manera consecuente, incluso rescindiendo, si es necesario, el Convenio de Libre Circulación de Personas".

Sin embargo, antes de los comicios la UDC se expresaba en términos muy distintos: afirmaba que "con un 'Sí' a la iniciativa, encargamos al Consejo Federal que renegocie con la UE la libre circulación de personas" y que, por lo tanto, "no hay que rescindir este convenio". Recalcaba además que "la iniciativa no pretende detener totalmente la inmigración, ni exige la rescisión de los acuerdos bilaterales con la UE", como podía leerse en la página web oficial de la iniciativa. Sin embargo, la UDC nunca presentó una propuesta constructiva de compromiso durante la fase de aplicación. Porque sin compromisos nada puede funcionar, como lo señala el grupo de reflexión "foraus" sobre asuntos de política exterior: "La aplicación estricta de la Iniciativa contra la Inmigración Masiva no es factible; sólo se pueden hacer diversos compromisos. Necesitamos una decisión política para determinar el objetivo al que conviene dar mayor peso: la prosperidad económica o bien la regulación autónoma de la inmigración".

Por el contrario, Christoph Blocher enredó deliberadamente el asunto y defendió abiertamente posiciones de las que el partido se retractó posteriormente, como lo documentó el *Sonntagszeitung* en diciembre de 2016. De acuerdo con el acta de una reunión de representantes de la economía y partidos conservadores, el estratega jefe de la UDC estaba dispuesto a renunciar a un tope fijo de inmigrantes, e incluso explicó que podrían estar de acuerdo con dar la prioridad a los nacionales.

Un referéndum promovido por los partidarios

Incluso tras su derrota, la UDC actuó de manera inconsecuente: renunció a un referéndum, aunque el partido acusó a la ley de aplicación de "violar la Constitución" y de constituir una "traición nacional". El jefe del partido, Albert Rösti, justificó esta actitud argumentando que un referéndum sólo lograría "consolidar la situación actual". Sin embargo, la suerte aún no está echada, porque se perfila toda una serie de importantes decisiones que podrían cambiar el rumbo de la política europea. Nenad Stojanovic, quien irónicamente no pertenece a la UDC, sino al PS, ha lanzado ahora un referéndum contra la ley sobre la aplicación de la ICIM. Stojanovic es partidario de la controvertida ley de aplicación, pero quiere conferirle mayor legitimidad a través de un plebiscito. Por primera vez en la historia de

La Iniciativa contra la Inmigración Masiva ha venido a dificultar las relaciones con la UE. (En la foto: la Presidenta de la Confederación, Simonetta Sommaruga, y el Presidente de la Comisión de la UE, Jean-Claude Juncker, durante las negociaciones en 2015.) Foto Keystone

Del sistema del tope al modelo de los tres círculos

Desde hace mucho tiempo, Suiza es un país muy atractivo para la mano de obra extranjera. Ya antes de la Primera Guerra Mundial hubo grandes oleadas de inmigración. Pero los mayores flujos iniciaron con la prosperidad tras la Segunda Guerra Mundial. Para canalizar la creciente inmigración el sector político implementó diversos instrumentos. Primero se intentó aplicar el *principio de rotación*: se concedía permisos de trabajo sólo para breves periodos, tras los cuales los trabajadores extranjeros tenían que regresar a su país. Muchos empresarios criticaban este sistema porque los obligaba a contratar y formar una y otra vez a nuevos trabajadores. Desde 1963, el Consejo Federal intentó fijar un *tope simple*, por el cual las empresas sólo podían emplear a extranjeros si no ampliaban masivamente su plantilla. No sirvió de mucho: la inmigración siguió aumentando y al mismo tiempo los movimientos xenófobos experimentaron un fuerte auge.

Entonces el Gobierno Central introdujo el principio del *doble tope*, en virtud del cual cada empresa tenía que reducir su plantilla de trabajadores extranjeros en un 5 %, sin que pudiera aumentar la plantilla global. Estas medidas surtieron efecto, pero al facilitarse la reagrupación familiar, volvieron a inmigrar más extranjeros. En 1970 se introdujeron *contingentes*, lo que frenó la inmigración, pero al mismo tiempo llegaron muchos más temporeros. En 1991 se aplicó el *modelo de los tres círculos*, que nunca fue aplicado en todo su potencial: libre circulación de personas con los países de la UE (primer círculo), contratación de mano de obra altamente cualificada de otros países occidentales, como EE.UU. y Canadá (segundo círculo) y, en la medida de lo posible, ninguna inmigración del resto del mundo (tercer círculo). A partir de 2002 se fue aplicando progresivamente la *libre circulación de personas con la UE*.

Pese a todos los esfuerzos políticos para regular la inmigración, se impone hasta la fecha una fría realidad: los movimientos migratorios, lejos de atenerse a las leyes migratorias, más bien reflejan la situación económica de Suiza y de los países de origen de los inmigrantes. (JM)

Suiza no son los detractores, sino los partidarios de una ley, quienes promueven un referéndum. Y otros individuos y pequeños grupos que lo apoyan, defienden o rechazan terminantemente la ley. Si logran reunir suficientes firmas y la ley es aprobada en los comicios, ésta sería una clara señal de que el pueblo quiere mantener la libre circulación de personas. Por su parte, la UDC teme justamente este efecto, por lo que no quiere saber nada de un referéndum. Pero en caso de prevalecer el "No", no habría ley de aplicación; los convenios bilaterales se verían gravemente amenazados, porque entonces el Parlamento debería aprobar una ley más estricta, que difícilmente sería compatible con el Convenio de Libre Circulación de Personas.

Sea como sea, el Convenio está en la línea de fuego de la UDC. En enero el partido decidió preparar una iniciativa popular contra el mismo, que deberá presentar a más tardar a mediados de este año. No se trata simplemente de rescindirlo, sino de lograr una prohibición constitucional de la libre circulación de personas. Quien encabezaba inicialmente esta petición era la "Acción para una Suiza independiente y neutral" (ASIN): ya el pasado diciembre declaró que promovería próximamente una iniciativa de rescisión. El Secretario General de ASIN, Werner Gartenmann, dijo a *Panorama Suizo* que ahora coordinarán con la UDC el proceso a seguir: "Queríamos aumentar la presión en diciembre, avanzar por fin". Si tiene lugar esta iniciativa, el pueblo podrá tomar una decisión fundamental en materia de política europea: o bien regular la inmigración de manera autónoma y posiblemente romper con la UE, o bien mantener las relaciones bilaterales con Bruselas como hasta ahora.

¿Permitirá la Iniciativa RASA tomar una decisión?

Una decisión de principio también podría tomarse a través de la Iniciativa "Salgamos del atolladero" (RASA), que eliminaría de la Constitución, sin sustituirlo por nada más, el artículo sobre la inmigración masiva. Pero apenas se le dan posibilidades de éxito a esta iniciativa, y un rechazo a la misma aumentaría la presión de aplicar la ICIM al pie de la letra. Por tal motivo, el Consejo Federal ha enviado dos variantes de una contrapropuesta directa, para que sean incorporadas al proceso de consulta. Una de ellas prevé que la ICIM se aplique en consonancia con los "tratados internacionales", la otra que se conserve en su totalidad el texto de la iniciativa de la UDC, pero eliminando de las disposiciones transitorias el plazo de aplicación de tres años. De esta manera la regulación de la inmigración sería tarea permanente del Consejo Federal, el cual de vez en cuando tendría que volver a llamar a la puerta de Bruselas para buscar soluciones; pero podría esperar el momento oportuno para hacerlo.

Quizá surjan al cabo de cierto tiempo posibilidades de renegociar la libre circulación de personas, sin comprometer las relaciones con la UE, dado que también en algunos países de la UE la libre circulación de personas es muy controvertida y fue una de las razones que movieron a Gran Bretaña a salir de la UE.

Así pues, en Suiza se avecinan otras tormentas de política europea hasta que la cuestión de la inmigración esté definitivamente resuelta. Mientras tanto, la inmigración masiva seguirá aumentado "sin control", como lo pronostica la página web de la UDC. Sin embargo, la inmigración de extranjeros se va reduciendo desde hace tres años, y en 2016 se registró la cifra más baja desde 2007, cuando se introdujo la libre circulación de personas. Y el saldo migratorio, es decir, la diferencia entre inmigrantes y emigrantes en la población extranjera residente, va en decremento desde 2013. En ese año, la inmigración neta superaba aún las 81 000 personas. En 2014 eran unas escasas 79 000 y en 2015 cerca de 71 500. De acuerdo con las últimas cifras proporcionadas por la Secretaría de Estado de Migración, el saldo migratorio en 2016 fue un 15 % inferior al de 2015, situándose actualmente en 60 262 personas.

JÜRG MÜLLER ES REDACTOR DE "PANORAMA SUIZO"