

Diciembre de 1999

Plan de acción del Gobierno Federal para
combatir
la violencia contra la mujer

Índice:

I. Consideraciones preliminares sobre los ejes del Plan de Acción	6
a) Medidas anteriores	6
b) Medidas futuras	8
c) Competencias	9
II. Contenido del Plan de Acción del Gobierno Federal	11
1. Prevención	11
2. Aplicación legal por la Federación	18
a) Legislación	18
aa) Derecho penal	19
bb) Derecho civil	22
cc) Derecho de familia	23
dd) Derecho de extranjería	24
ee) Derecho social	24
ff) Derecho laboral	24
b) Reglamentos administrativos sobre la Ley de Extranjería	25
aa) en el ámbito de la persecución por motivos de género	25
bb) en el ámbito del tráfico de mujeres	26
3. Cooperación entre instituciones públicas y ofertas de ayuda no estatales	27
a) en el ámbito de la prevención criminal	30
b) en el ámbito de la violencia doméstica	30
c) en el ámbito del tráfico de mujeres	31
4. Red nacional de ofertas de ayuda	33
5. Actuaciones sobre el agresor.....	34
6. Medidas de sensibilización	37
a) Sensibilización de profesionales: perfeccionamiento, formación y directrices	37
b) Sensibilización de la opinión pública	40
7. Cooperación internacional	43
a) Unión Europea	43
b) Consejo de Europa	46
c) Grupo de Lyon en el seno del G-8	46
d) Naciones Unidas	46
e) Medidas en favor de las mujeres afectadas en el extranjero	49

I. Consideraciones preliminares sobre los ejes del Plan de Acción

a) Medidas anteriores

La violencia cotidiana contra la mujer se ha ido tematizando en Alemania desde el Año Internacional de la Mujer (1975). Hasta aquel entonces la violencia contra la mujer, especialmente la violencia ejercida por el cónyuge, constituía un tabú cuyo alcance, trasfondo y consecuencias se desconocían casi completamente. El lema "Lo privado es político" designó públicamente esta violencia doméstica y la fue apartando del cuarto oscuro en el que se encontraba.

El Gobierno Federal se ocupó tempranamente de esta cuestión y fomentó su destabuización así como la obtención de nuevos conocimientos, dentro del marco de sus competencias, mediante proyectos piloto, estudios científicos, la legislación y la presencia mediática.

De ese modo, el 1 de noviembre de 1976 se fundó en Berlín el primer centro de acogida para mujeres como proyecto piloto del Gobierno Federal y el Gobierno Regional de Berlín al que siguió el centro "Rendsburg" como modelo en el ámbito rural. En un principio, los centros de acogida y la violencia doméstica fueron los temas prioritarios, es decir, el Gobierno Federal fomentó y publicó una serie de estudios, material didáctico y publicaciones sobre estas cuestiones, redactó informes y formuló propuestas para la financiación de centros de acogida. En los últimos diez años se realizaron asimismo varios estudios sobre medidas a adoptar con respecto a los agresores y se elaboraron proyectos de intervención.

Además de la violencia doméstica, en los años ochenta y noventa también se prestó atención a otras formas de violencia: la violencia sexual contra mujeres y sus experiencias como testigo en juicios por violación, el abuso sexual a menores, el acoso sexual en el ámbito laboral, el turismo de prostitución y el tráfico de mujeres, las agresiones sexuales en el marco de terapias, la violencia contra mujeres mayores, mujeres extranjeras y mujeres con discapacidades. Hacia estos nuevos temas también se enfocaron diferentes proyectos o estudios realizados por el Gobierno Federal.

Los conocimientos obtenidos por estos estudios y proyectos fueron aplicados en la modificación de leyes, sobre todo en el ámbito penal, a favor de las víctimas de la violencia. En este sentido cabe nombrar, a modo de ejemplo, las dos leyes sobre la protección de víctimas y las reformas del derecho penal sexual. En el mismo sentido se aprobó también la Ley sobre la protección de los trabajadores ante el acoso sexual en el ámbito laboral dentro del marco de la Segunda Ley sobre la igualdad.

(El Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud dispone de un resumen de las actividades realizadas por el Gobierno Federal en la lucha contra la violencia doméstica.)

Las medidas adoptadas hasta la fecha por el Gobierno Federal se han ocupado por lo general de temas concretos (por ejemplo, la violencia doméstica, el acoso sexual en el ámbito laboral, delitos sexuales, etc.) y han conseguido mejoras puntuales en estas áreas. Tanto los temas como los proyectos han estado a menudo motivados por los debates en la opinión pública sin perseguir una estrategia a largo plazo. Esta puede ser una de las razones por las que el hecho en sí de la violencia contra la mujer haya cambiado poco hasta el día de hoy.

b) Medidas futuras

Para combatir la violencia contra la mujer de forma efectiva y duradera se necesitan unos lineamientos generales amplios. El presente Plan de Acción recoge por primera vez tales lineamientos en todos los niveles de la lucha contra la violencia.

Los ejes del Plan de Acción se encuentran en los ámbitos de

- la prevención,
- el derecho,
- la cooperación entre instituciones y proyectos,
- la red de ofertas de ayuda,
- las actuaciones sobre el agresor,
- la sensibilización de profesionales y de la opinión pública y
- la cooperación internacional.

Estos ejes están orientados hacia necesidades que cubren todo el espectro de la violencia, sin diferenciar entre los diferentes tipos de la misma. Los lineamientos ponen de manifiesto la obligación de llevar a cabo cambios estructurales en vez de medidas concretas y puntuales sin conexión entre sí y que ignoran la complejidad de la violencia.

Asimismo, los ejes del Plan de Acción tienen en cuenta las evoluciones habidas hasta la fecha y las experiencias acumuladas hasta ahora en la lucha contra la violencia en Alemania: si hace 20 años, por ejemplo, la prioridad estaba puesta en probar medidas de ayuda especiales (como por ejemplo, centros de acogida para mujeres, teléfonos de urgencia o centros de asesoramiento), hoy se cuenta ya con una larga experiencia en este tipo de instituciones. Por lo tanto, ahora se trata de utilizar esta experiencia en el ámbito político. Por eso, la prioridad actual es interconectar estas instancias a nivel nacional.

c) Competencias

La elaboración de unos lineamientos generales abarca irremediablemente competencias de los Estados Federados y municipios. Este hecho no es solo válido para la práctica policial y jurídica, así como las competencias legislativas correspondientes, sino también para el ámbito de la formación y las cooperaciones, y muy especialmente de la creación y mantenimiento de una red completa de ofertas de ayuda, ya sean centros de acogida para mujeres, centros de asesoramiento para mujeres, teléfonos de urgencia, terapias especiales, organismos de intervención, etc.

En los casos en los que en el presente Plan de Acción se nombren medidas que recaigan dentro de las competencias de los Estados Federados, el Gobierno Federal se limitará a una descripción general de dichas medidas con el fin de resaltar la estrategia general necesaria.

Solo se tratarán en detalle aquellas medidas que entren en el área de competencias del Gobierno Federal.

Para aplicar estos lineamientos generales es necesaria la estrecha cooperación entre la Federación y los Estados Federados, inexistente hoy en día en esta forma concreta a la hora de

combatir la violencia contra la mujer. Por eso, el Gobierno Federal prevé, junto con los grupos de trabajo existentes a nivel nacional para luchar contra el tráfico de mujeres, la creación de un grupo de trabajo conjunto entre la Federación y los Estados Federados dedicado a la violencia doméstica contra la mujer. Sobre la base de la estrategia general expuesta en el presente Plan de Acción, este grupo de trabajo deberá acordar las actuaciones necesarias concretas, fijar las medidas oportunas y realizar un seguimiento de su aplicación. En esta labor se involucrará también a organizaciones no gubernamentales.

II. Contenido del Plan de Acción del Gobierno Federal

1. Prevención

La violencia contra la mujer es una expresión tanto de estructuras reminiscentes de la sociedad patriarcal como de experiencias y formas de solución de conflictos individuales. También juegan un papel relevante otros aspectos de las condiciones de vida concretas como pueden ser la pobreza, el paro, la falta de espacio en la vivienda, el abuso de alcohol y la consideración social de la violencia. La prevención tiene que estar enfocada tanto hacia las causas sociales como hacia las individuales.

La prevención a nivel social abarca todo aquello que sea adecuado para

- a) crear un ambiente social que proscriba la violencia contra la mujer; esta proscripción incluye el hecho de que se proteja de manera efectiva a las mujeres de la violencia ejercida por hombres y que los agresores se vean confrontados con reacciones por parte del Estado;
- b) eliminar el desequilibrio entre hombres y mujeres y crear igualdad en todos los ámbitos;
- c) romper el círculo de violencia transmitido de una generación a otra.

Pertencen a las medidas incluidas en el apartado a) todos aquellos proyectos contenidos en el presente Plan de Acción. Éstos tienen como objetivo común crear el ambiente social mencionado en el que se desprece a la violencia.

Pertencen a las medidas incluidas en el apartado b) todos aquellos proyectos enmarcados en la política de igualdad del Gobierno Federal. Por lo tanto, aunque no se enumeren explícitamente, son también parte integrante del presente Plan de Acción.

La prevención individual abarca todo aquello que sea necesario para romper el círculo de violencia transmitido de una generación a otra (apartado c). La violencia se aprende: en la familia, en los medios de comunicación, en el trato social cotidiano. Este aprendizaje solo puede ser modificado a largo plazo si los padres, los educadores y profesores y también los medios de comunicación actúan de ejemplo, siguiendo estrategias de solución de conflictos no violentas, tanto en la vida privada y profesional como a la hora de transmitir conocimientos.

Con el fin de romper el círculo de violencia y fomentar una educación no violenta, las medidas preventivas tienen que aplicarse en diferentes campos de actuación. En este apartado se incluyen tanto el anclaje jurídico del derecho del niño a una educación sin violencia en el Código Civil (véase II, 2, a)cc) como el fomento de estudios y las siguientes medidas concretas:

- la publicación de cartas de padres específicas sobre la violencia,
- la publicación de un extenso manual sobre la prevención de la violencia,
- la elaboración de una nueva edición del manual "Maltrato infantil – detección y ayuda / Manual práctico",
- la realización de una amplia campaña con motivo del anclaje jurídico del derecho del niño a una educación sin violencia para sensibilizar a medios, multiplicadores, padres, niños y adolescentes al respecto,
- el desarrollo de un paquete audiovisual para profesores sobre la violencia contra niñas y mujeres,

- el fomento de la ampliación de teléfonos de ayuda para niños y adolescentes, así como la creación de teléfonos para padres,
- el fomento de proyectos del trabajo social con menores, en los que se cuestionen los roles típicos existentes,
- la continuación del programa piloto a nivel nacional “Niñas y adolescentes en la asistencia a jóvenes”,
- un gran número de proyectos en el ámbito de la asistencia a la juventud, entre ellos, la “Alianza por la democracia y la tolerancia – contra el extremismo y la violencia”, contribuyen a la proscripción general de la violencia y por lo tanto a la prevención general de la violencia en nuestra sociedad.

Llegar a niños y adolescentes es asimismo una de las prioridades del **Centro Federal de Educación Sanitaria**. El enfoque comunicativo de las medidas adoptadas por el centro incluye tanto la transmisión de información como el refuerzo de la autoconfianza, la autorresponsabilidad y la aptitud para solucionar conflictos. Todos los proyectos marco del Centro Federal de la Educación Sanitaria y las medidas para jóvenes y multiplicadores integran la superación de los roles típicos y la práctica de actuaciones adecuadas ante conflictos. De ese modo se llevan a cabo diferentes proyectos piloto prácticos sobre educación sexual de género que ofrecen la oportunidad a los adolescentes de reflexionar sobre el sexismo y la violencia. Temas como la extralimitación sexual, la violencia o los abusos y su contexto forman parte de los proyectos de investigación, informes de expertos y publicaciones en este ámbito. En el año 2000 se prevé organizar un congreso para niñas y adolescentes sobre pedagogía sexual, en el que se debatirán en un taller, entre otros, nuevas vías en la prevención de la violencia.

Además, el Centro Federal de la Educación Sanitaria fomenta el proyecto piloto “Actuar en pareja: compaginar la profesión y la familia y comportamiento de pareja en el mundo laboral”. En el marco de este proyecto se desarrollará un amplio programa de asistencia para la formación y el perfeccionamiento que incluirá, entre otros, elementos sobre los roles masculinos y femeninos, la igualdad, la discriminación por razones de género, la manera de afrontar conflictos y la violencia sexual. El proyecto se realiza actualmente en cooperación con grandes empresas como Volkswagen AG. Está previsto que en una fase posterior participen también pequeñas y medianas empresas. En colaboración con la Deutsche Bahn AG ya se ha redactado un manual sobre “Acoso sexual en el trabajo y mobbing”.

Asimismo, el **ámbito escolar** tiene que contribuir dentro de sus posibilidades específicas a la prevención de la violencia contra mujeres y niñas. En este sentido, la Federación y los Estados Federados cooperan estrechamente en el marco de la división de competencias contemplada por la constitución.

La Comisión de la Federación y de los Länder para la Planificación de la Educación y la Promoción de la Investigación ha llevado a cabo en los últimos años un gran número de proyectos escolares en los que se muestran diferentes enfoques y posibilidades en la prevención de la violencia. Entre los proyectos también se cuentan medidas preventivas escolares contra la violencia sexual.

En el marco del proyecto “Escuela de la tolerancia, el entendimiento y la perspectiva vital”, fomentado por el Ministerio Federal de Educación e Investigación y realizado con el apoyo y el asesoramiento de ministerios regionales, especialmente del Ministerio de Cultura del Land de Hesse, se evaluaron los resultados de los proyectos piloto de la Comisión de la Federación y de

los Länder y se pusieron a disposición de una amplia opinión pública bajo el título “Programa escolar sobre la prevención de la violencia, resultados de proyectos piloto actuales”.

Dentro del marco del proyecto piloto “Red de responsabilidad y prevención de la violencia”, que concluirá a finales de 1999, también pueden consultarse los resultados a través de Internet (www.Verantwortung.de). Tras la finalización de este proyecto piloto se prevé llevar a cabo, en cooperación con los Estados Federados, un segundo proyecto sobre el desarrollo, la puesta en práctica y la difusión de un programa de formación y de prevención de la violencia para escuelas de educación general y profesional dirigido a niñas en edad escolar. Este programa se centrará en las formas de comportamientos violentos de género y contará con la participación de alumnos, profesores y padres. Para este fin se utilizará la red creada en la que cooperan 40 centros escolares, proyectos realizados en 5 Estados Federados y el centro de coordinación a nivel nacional en Wetzlar.

Asimismo, está previsto, a propuesta del Gobierno Federal, que en el Quinto Congreso Alemán de Prevención Criminal en noviembre de 1999 se trate el tema „Escuela sin violencia, enfoques pedagógicos para la prevención de la violencia”.

Las medidas de prevención de la violencia deben tener en cuenta asimismo la situación especial de

- niñas, adolescentes y mujeres con discapacidades,
- mujeres mayores y
- niñas, adolescentes y mujeres extranjeras:

En el caso de las **mujeres con discapacidades** los diferentes aspectos de la violencia estructural tienen una mayor importancia que en el caso de las mujeres sin discapacidades. Un estudio realizado por el Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud, así como un simposio internacional de mujeres con discapacidad han revelado claramente las experiencias cotidianas en este sentido de niñas, adolescentes y mujeres con discapacidades, especialmente en el ámbito de los servicios sanitarios.

Entra en el terreno de la prevención llamar la atención al respecto en el entorno de las mujeres con discapacidad. El Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud apoyará las medidas concretas y las publicaciones correspondientes, así como los estudios sobre la experiencia con la violencia de niñas, adolescentes y mujeres con discapacidades. A partir de finales de 1999 se fomentará una instancia a nivel nacional que se encargue de la organización de tareas de coordinación y asesoramiento para mujeres con discapacidad.

El Gobierno Federal concede asimismo una gran importancia a la proscripción y la lucha contra la violencia ejercida sobre los mayores. Diversos estudios han puesto de manifiesto que las experiencias con formas de violencia aumentan con la edad. Junto con diferentes tipos de agresiones físicas y psíquicas, las formas de violencia más extendidas contra este colectivo son el abuso financiero, el abandono y la privación de libertad. El Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud debatió en el marco de un congreso internacional dedicado a la violencia contra personas mayores las causas y las condiciones de este tipo de violencia, así como diferentes enfoques para su prevención. Los resultados del congreso fueron aplicados en los siguientes proyectos, dirigidos, entre otros, a prevenir la violencia contra las personas mayores:

- proyecto piloto “Violencia contra personas mayores en su entorno personal”, fomentado hasta 2001 en Hanover,
- proyecto piloto “Práctica asistencial jurídica en instituciones de asistencia a los ancianos”.
- Asimismo está previsto un proyecto piloto sobre la asistencia a los ancianos para mejorar la cooperación, la comunicación y la coordinación de la asistencia. Este proyecto acompañará en la práctica las medidas planeadas para reformar los reglamentos sobre la asistencia a mayores, mediante las cuales se pretende prevenir la violencia en este ámbito. La Ley sobre las profesiones en la asistencia a mayores ha supuesto un primer paso en este sentido.
- Proyecto de investigación “Vías para salir del síndrome de burnout, sobre la profilaxis para profesionales de la asistencia a mayores”.

Para las **mujeres y niñas extranjeras** es especialmente difícil defenderse de la violencia, por motivos jurídicos y sociales. Este colectivo necesita apoyo y ayuda en cuestiones jurídicas y de planificación vital. No existe ninguna justificación religiosa ni cultural para el empleo de la violencia. Por eso no puede aceptarse la violencia razonada por motivos culturales o religiosos.

El Gobierno Federal fomenta actos a nivel nacional y proyectos concretos sobre inmigración e integración encaminados, entre otros, a prevenir la violencia en familias extranjeras. Por este motivo, el Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud realizará una encuesta entre menores y mujeres (especialmente mujeres mayores) extranjeras que vivan en Alemania sobre su situación y sus planes de futuro.

2. Aplicación legal por la Federación

a) Legislación

El Gobierno Federal examinará hasta qué punto puede mejorarse la protección de la mujer contra la violencia mediante medidas legislativas. El Estado de Derecho debe velar por que sus ciudadanas y ciudadanos estén protegidos lo mejor posible de la violencia. Este hecho es especialmente relevante en el caso de la protección de las mujeres contra todas las formas de violencia a las que se vean sometidas: tanto la violencia doméstica y sexual, como el tráfico de mujeres.

Todos los ámbitos del derecho, el penal, el civil y el público, tienen que brindar protección legal a las mujeres con el objetivo de acabar con la violencia ejercida sobre ellas y garantizar su protección. La aplicación de las disposiciones legales existentes juega en este sentido un papel fundamental. Solo si se aplican realmente las posibilidades legales podrá combatirse efectivamente la violencia contra la mujer.

aa) La persecución penal de los agresores constituye un elemento básico de los esfuerzos realizados para evitar la violencia. Condenando al agresor por la injusticia cometida se le confronta inmediatamente con las consecuencias de sus actos. La condena del agresor también señala a la sociedad que este tipo de comportamiento no será consentido por el Estado. En opinión del Gobierno Federal, se debe perseguir y sancionar tanto a los agresores en el ámbito doméstico como en el público. La violencia doméstica contra las mujeres no es una cuestión interna familiar en la que el Estado no pueda interferir.

La violencia contra la mujer en el ámbito doméstico está recogida en los reglamentos del Código Penal. Según los casos, podrá considerarse como lesión física, coacción o violación. Ante el trasfondo de las experiencias en otros países, el Gobierno Federal examinará si debe introducirse un nuevo tipo delictivo para los casos de violencia doméstica continuada. Para ello el Gobierno Federal tendrá en cuenta la experiencia al respecto de juzgados, fiscales, abogados y centros de asistencia a las víctimas.

Tras valorar las experiencias judiciales se estudiará si la situación legal actual contempla suficientemente los intereses de las víctimas en los casos de lesión física leve como consecuencia de violencia doméstica. Según el derecho existente, la lesión física leve es un delito de acusación privada. La normativa relativa al procedimiento penal y por infracción pública permite considerar de interés público la persecución penal por vía de la acusación pública también en el caso de que no se perturbe la paz jurídica más allá del ámbito vital de la víctima, no pueda exigírsele a la víctima que se presente como acusación privada por su relación personal con el agresor y la persecución penal sea un deseo presente de la opinión pública. Es necesario examinar si esta regulación, según la cual, en casos de violencia doméstica no tiene que recurrirse por lo general a la acusación privada a causa de la relación personal entre el agresor y la víctima, es eficaz en la práctica.

El Gobierno Federal revisará además la totalidad del derecho penal sexual y estudiará si se contemplan todos los delitos sin excepción y los apercibimientos adecuados. En este sentido ya se han llevado a cabo las primeras reuniones de expertos.

Esta revisión incluye también el Artículo 179 del Código Penal que penaliza el abuso sexual a personas incapaces de oponer resistencia. En su informe para la trigésimo tercera Ley de reforma del Código Penal, la Comisión de Justicia del Bundestag Alemán exhortó al Gobierno Federal a informar en mayo de 2000 hasta qué punto puede aplicarse todavía el Artículo 179 del Código Penal tras el nuevo texto del Artículo 177 del Código Penal sobre coacción sexual y violación. Además de examinar si se produce un vacío penal, en el informe debe analizarse también la coherencia de los diferentes marcos penales de los artículos 177 y 179 del Código Penal. En la fase de preparación de dicho informe se consultará a las administraciones judiciales de los Estados Federados hasta finales de 1999 sobre la cuestión de eliminar, modificar o adaptar el Artículo 179 del Código Penal.

En los procedimientos penales debe prestarse una atención especial a la difícil situación de las mujeres víctimas de la violencia que actúen como testigo en juicios. Es deber de la justicia tratar a las mujeres víctimas de la violencia con comprensión y sensibilidad. Solo así la mujer podrá participar activamente en el juicio y contribuir a la condena del agresor. El Gobierno Federal examinará si la normativa de la Ley sobre protección de testigos del 30 de abril de 1998, que entró en vigor el 1 de diciembre de 1998, es eficiente o precisa nuevas modificaciones.

El derecho no solo se ocupa de las víctimas sino también de los agresores. El círculo de violencia solo podrá interrumpirse si el agresor cambia su comportamiento. Cursos de entrenamiento social pueden contribuir a modificar la conducta del agresor. El proyecto de ley del Gobierno Federal sobre el anclaje en el derecho procesal penal de la mediación entre agresor y víctima (Impreso del Bundesrat 325/99) prevé la apertura del catálogo hasta ahora concluyente, contemplado en el Artículo 153 a de la Ley de enjuiciamiento criminal, para el sobreseimiento de procesos penales en caso de cumplirse determinadas condiciones e instrucciones. De ese modo, un proceso penal puede sobreseirse si el acusado participa en un curso de entrenamiento social.

El Gobierno Federal está abierto a otras propuestas de mejora procedentes del ámbito práctico del derecho penal y de enjuiciamiento criminal. Sin embargo, debe hacerse hincapié en que las sanciones no son el único medio de la reacción estatal a un acto de injusticia. Existen asimismo otras medidas, como la mediación entre agresor y víctima, que pueden contribuir a solucionar conflictos violentos en el entorno social cercano.

bb) El Gobierno Federal considera prioritario en las medidas legales mejorar y asegurar la protección civil de las mujeres víctimas de violencia doméstica. Una normativa legal específica sobre las consecuencias de la violencia doméstica servirá para reducir la inseguridad no solo de las mujeres afectadas sino también de los profesionales jurídicos, de los juzgados y de los profesionales del ámbito del asesoramiento jurídico. El derecho civil puede reaccionar a la violencia ya cometida pero también influir de manera preventiva para evitar otros actos violentos en el entorno social cercano.

El Ministerio Federal de Justicia presentará en breve un proyecto de ley sobre la protección contra la violencia. Este proyecto incluirá, además de la largamente debatida simplificación de la asignación de la vivienda conyugal, una normativa legal específica para la prohibición de contacto, acoso y acercamiento.

En lo relativo a la nueva regulación sobre la asignación de la vivienda conyugal en el caso de parejas separadas, deben tomarse en consideración los resultados arrojados por los estudios jurídicos prácticos existentes. Se aplicará el principio según el cual el cónyuge agresor debe abandonar la vivienda conyugal. La asignación (provisional) de la vivienda conyugal no debe aplicarse, sin embargo, solo a matrimonios sino también a otras formas de comunidad doméstica. Sin querer, la legislación vigente había creado obstáculos para la regulación del uso de la vivienda conyugal por vía de la garantía legal provisional, que permitía la aplicación de medidas urgentes solo en caso de la llamada privación ilegal (Artículo 940 del Código Procesal Civil). Para las otras formas de comunidades domésticas la asignación de la vivienda común solo puede ser de duración limitada.

En casos concretos será requerible, para proteger a las víctimas, principalmente mujeres y menores, contra el uso reiterado de la violencia que se prohíba al agresor volver a visitar el domicilio de la víctima o asediar y acercarse a la víctima en su lugar de trabajo, en edificios públicos, en la escuela de los hijos o en otros lugares. En estos casos es especialmente importante que las medidas de protección puedan aplicarse rápida y eficazmente.

Las nuevas normas del derecho material serán flanqueadas por las reglas de tramitación necesarias. Por tratarse de comunidades domésticas es posible asignar estos casos a los juzgados de familia y someter los procesos a las normas de la Ley sobre asuntos de la jurisdicción voluntaria.

Sin embargo, ni con la mejor organización posible de los juzgados podrá lograrse inmediatamente la protección jurídica civil para acabar con una situación de violencia concreta. Para ello es necesario modificar el derecho policial, que es competencia de los Estados Federados.

Por eso, el Ministerio Federal del Interior y el Ministerio Federal de Justicia aclararán, junto con los Estados Federados, en el marco de la elaboración del proyecto de ley sobre la mejora de la protección jurídica civil contra la violencia doméstica, si las medidas de protección policiales y

en el ámbito del derecho policial pueden apoyar y acompañar la protección jurídica civil y de qué manera pueden hacerlo.

cc) El anclaje legal en el Código Civil del derecho del niño a una educación sin violencia no se entiende solo como medida para proteger a los menores y reforzar su posición legal sino también como medida preventiva para evitar la violencia. Estudios científicos demuestran que los menores que han sufrido violencia física grave o abusos tienen más tarde un índice de probabilidad dos o tres veces mayor de comportarse de forma violenta que los niños educados sin violencia. La iniciativa legal para proscribir la violencia en la educación desea influir en este aspecto y mostrar a los padres que el círculo de violencia puede romperse con medidas pedagógicas adecuadas. El proyecto puede contribuir de esta forma a disminuir la criminalidad infantil y juvenil.

dd) Asimismo, se modificará el Artículo 19 de la Ley de extranjería, que regula el derecho de residencia de los cónyuges. Se prevé así reducir el plazo de espera de cuatro a dos años y cambiar la cláusula de rigor para responder adecuadamente a las situaciones vitales que tienen que soportar los afectados. Entre éstas se cuentan sobre todo la violencia física y psíquica ejercida por el marido hacia la esposa o hacia los hijos de la esposa extranjera.

ee) En el marco de la legislación prevista contra la discriminación de las personas con discapacidad (Artículo 3, párrafo 3 de la Ley Fundamental) y sobre las ayudas para estas personas (libro noveno del Código Social) también se examinarán medidas que puedan contribuir a proteger de la violencia a menores y mujeres con discapacidad.

ff) La aplicación a nivel nacional en la administración, las empresas y la jurisprudencia de la Ley sobre la protección de los trabajadores ante el acoso sexual en el ámbito laboral se revisará a lo largo del año 2000. Un primer análisis llevado a cabo en las instituciones superiores de la administración federal superior mostró que esta ley apenas se aplica en la práctica. Mediante un estudio sobre la situación legal real a nivel nacional se pretende analizar si es necesario modificar la ley.

En caso de que fuera requerible, las regulaciones legales existentes y las que se desea conseguir para proteger a las víctimas de la violencia doméstica habrán de completarse en los Estados Federados a través de

- medidas de formación en los ámbitos afectados,
 - prescripciones y directrices sobre cómo actuar en caso de violencia doméstica,
 - la intervención de profesionales especializados o unidades especiales,
- así como
- la cooperación institucionalizada entre las instituciones y los proyectos implicados (mesas redondas, instancias de intervención).

(véase al respecto lo formulado en el capítulo II.4 y II.6).

b) Reglamentos administrativos

aa) Persecución por motivos de género

El Bundesrat aprobó los reglamentos administrativos relativos a la Ley de extranjería con la condición de que se realicen 160 modificaciones. Entre las propuestas presentadas por el Bundesrat se cuenta la redacción de un nuevo texto para los artículos 53 y 54 de dicha ley en el que se nombran explícitamente amenazas y lesiones de un bien jurídico por motivos de género, como por ejemplo, la mutilación genital femenina o las violaciones sistemáticas. Estas propuestas de modificación todavía deben concertarse con las instancias competentes y deben ser aprobadas por el Gobierno Federal.

bb) Tráfico de mujeres

Para luchar contra el tráfico de mujeres es imprescindible condenar a los traficantes de personas. La experiencia práctica muestra que solo puede lograrse la convicción jurídica de los mismos mediante las declaraciones de testigos. Sin embargo, si las víctimas de la trata de personas son expulsadas inmediatamente a su país de origen por encontrarse de manera ilegal en Alemania, la posibilidad de condenar a los traficantes se convierte en una tarea más difícil o incluso imposible. Por eso, es necesario que se conceda a las mujeres que hayan podido ser víctimas de la trata de personas un plazo de expulsión de 4 semanas como mínimo. Durante este tiempo, los órganos de persecución penal y los centros de asesoramiento podrían aclarar con las mujeres afectadas si éstas serían aptas para actuar de testigo y si desean estar a disposición para prestar declaración durante el sumario y el juicio. En caso de que permanezcan en Alemania como testigo recibirían un permiso de tolerancia y, si la policía y los centros de asesoramiento así lo determinan, se les aplicaría el programa de protección de testigos.

Si las mujeres afectadas no pueden actuar de testigo, el plazo de expulsión podría ser utilizado por los centros de asesoramiento para contactar, por ejemplo, con organizaciones no gubernamentales en los países de origen de las mujeres y preparar el regreso seguro de las mismas. En este sentido es fundamental que exista una estrecha cooperación entre las oficinas de extranjería y los centros de asesoramiento.

Algunos Estados Federados ya actúan de esta manera y han anclado este procedimiento mediante las correspondientes decisiones de los gobiernos respectivos. El Gobierno Federal desea que se actúe así en todo el país y está examinando cómo puede lograrse lo siguiente:

- el plazo mínimo de 4 semanas para la expulsión de posibles víctimas de la trata de personas,
- la cooperación entre las oficinas de extranjería, los órganos de persecución penal y los centros de asesoramiento con la correspondiente obligación de intercambio de información,
- el estatus de residencia de las mujeres afectadas para el periodo de tiempo en el que permanezcan en Alemania como testigos,
- un posible derecho de permanencia para aquellos casos en que las mujeres pudieran seguir estando amenazadas tras regresar a su país de origen.

Los Estados Federados tendrían que ocuparse además de que las mujeres afectadas recibieran durante el plazo de expulsión el alojamiento y la protección adecuados.

3. Cooperación entre instituciones públicas y ofertas de ayuda no estatales

Los problemas a la hora de combatir la violencia contra la mujer son extraordinariamente complejos, sobre todo en lo que respecta a la violencia doméstica y al tráfico de mujeres. Las

normativas legales por sí solas no son suficientes, ya que se necesita más bien la cooperación entre las diferentes instituciones públicas competentes y las ofertas de ayuda no estatales.

Esta cooperación se consigue mediante un proceso en el que deben cumplirse los siguientes requisitos:

- los responsables políticos y administrativos deben mostrarse claramente a favor de tal cooperación y apoyarla en su ámbito de influencia correspondiente (voluntad política),
- la cooperación tiene que estar institucionalizada,
- los responsables de la toma de decisiones tienen que participar en el proceso para que puedan adoptarse pasos y medidas vinculantes y no se produzca simplemente un intercambio de opiniones sin más consecuencias,
- las instituciones públicas y los proyectos no estatales deben estar representados de manera equilibrada,
- debe existir una instancia responsable de la coordinación y que garantice la continuidad del trabajo,
- debe organizarse el trabajo de aquellas áreas compartidas (determinación de competencias e interlocutores).

En lo que respecta a los contenidos deberá tenerse en cuenta lo siguiente:

- todos los implicados elaborarán conjuntamente un análisis del problema,
- acordarán un objetivo común y los pasos a seguir para conseguirlo,
- se revisará la aplicación de los pasos concretos mientras vayan realizándose,
- todos los pasos y las medidas se desarrollarán en consenso,
- existirá una división clara de funciones y tareas.

Este tipo de cooperación para combatir eficazmente la violencia contra la mujer todavía se desconoce en Alemania a la hora de luchar contra la violencia. La necesidad de cooperación se va percibiendo desde hace poco, a la vez que aumenta la disposición a adoptar los modelos correspondientes. Aún existen muchas reservas entre las instancias implicadas, especialmente entre las instituciones públicas y los proyectos no estatales. No puede cerrarse los ojos a este hecho y por eso se necesita una mediación competente, así como una instancia responsable para apoyar el proceso de cooperación. Es importante que todas las instancias implicadas reconozcan su competencia técnica en la materia y estén dispuestas a aprender de las experiencias del otro.

Para combatir eficazmente la violencia doméstica tienen que cooperar, entre otros: la policía, la justicia penal, los juzgados civiles y de familia, los abogados y abogadas, los responsables para la igualdad de género, las oficinas de protección de menores, los responsables de extranjería, los centros de apoyo a las mujeres y los centros de trabajo con hombres violentos.

Para luchar contra el tráfico de mujeres tienen que cooperar, entre otros: la policía, las fiscalías, los juzgados, las oficinas de extranjería, las oficinas de asistencia social, los centros de asesoramiento, los ministerios de los Estados Federados, así como las autoridades y las organizaciones no gubernamentales en los países de origen de las víctimas.

Esta cooperación debe ser continuada y por consiguiente institucionalizada. Teniendo en cuenta las correspondientes competencias se cooperará a diferentes niveles (federal, regional y municipal).

A nivel federal ya existen o están planeándose las siguientes formas de cooperación:

a) Mediante un órgano de prevención nacional, al que pertenecen altos representantes de la Federación, los Estados Federados, los municipios y otras fuerzas sociales, se prevé desarrollar estrategias para la prevención del crimen, especialmente de la violencia. El foro para la prevención de la criminalidad *Deutsches Forum für Kriminalprävention*, que se encuentra todavía en fase de creación, asumirá esta tarea.

b) Para combatir la violencia doméstica el Gobierno Federal creará un grupo de trabajo con miembros de la Federación y los Estados Federados en el que estarán representados los ministerios federales competentes, las conferencias de expertos de los Estados Federados y las organizaciones no gubernamentales. En base a la estrategia general planteada en el presente Plan de Acción, este grupo de trabajo deberá acordar las necesidades de actuación concretas, determinar las medidas necesarias y acompañar la aplicación de las mismas.

Desde hace años existen en Alemania diferentes proyectos de intervención contra la violencia doméstica, que han institucionalizado la cooperación correspondiente a nivel municipal y regional. El Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud fomenta actualmente el proyecto de intervención berlinés y está representado en la mesa redonda local.

Ahora empieza en Schleswig-Holstein un proyecto de intervención en el que se llevan a cabo por primera vez las cooperaciones correspondientes en un Estado Federado de grandes dimensiones. La financiación de este proyecto correrá a cargo del Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud, junto con el Ministerio de Educación y de la Mujer del Land de Schleswig-Holstein.

El seguimiento científico que analiza y compara los proyectos de intervención existentes por encargo del Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud describirá las ventajas y los inconvenientes de las diferentes formas y los distintos enfoques de cooperación, así como su origen y desarrollo. El Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud publicará y difundirá los primeros resultados a principios del año 2000. El objetivo es el de impulsar en todos los Estados Federados y municipios posibles la creación de este tipo de cooperación institucionalizada y de instancias de intervención.

c) Para luchar mejor contra el tráfico de mujeres el Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud ha creado un grupo de trabajo a nivel nacional sobre este tema, en el que están representados los diferentes ministerios federales y regionales, la Oficina Federal de Investigación Criminal y diferentes centros de asesoramiento. Este grupo de trabajo se ocupa de

- la información recíproca sobre medidas para combatir el tráfico de mujeres,
- el análisis de los problemas que entorpecen la lucha eficaz contra el tráfico de mujeres,
- la elaboración de acciones y propuestas conjuntas,
- la preparación de los dictámenes alemanes en el marco de las medidas internacionales.

El grupo de trabajo ha elaborado, entre otros, una serie de propuestas sobre los reglamentos administrativos relativos a la Ley de extranjería y unos lineamientos de cooperación sobre la protección de víctimas que actúen como testigo en juicios sobre la trata de personas, que se está debatiendo en la Conferencia de Ministros del Interior. Estos lineamientos se basan en la cooperación institucionalizada entre la policía y los centros de asesoramiento y sirve a la vez de ejemplo para este tipo de cooperaciones.

El grupo de trabajo ha determinado asimismo el contenido de los materiales informativos repartidos en los países de origen de las víctimas (los folletos se tradujeron, imprimieron y repartieron con el apoyo financiero del Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud). En el seno del grupo de trabajo se han debatido también los contenidos de una campaña contra el tráfico de mujeres. En el orden del día del grupo de trabajo figuran, entre otros, los siguientes temas:

- la implementación de los lineamientos sobre la protección de testigos y la aclaración de las cuestiones relativas a la financiación de estas medidas,
- los reglamentos administrativos sobre la Ley de extranjería,
- la cuestión sobre las posibilidades laborales o la formación de mujeres que permanezcan varios años en Alemania como testigos,
- la ley prevista para mejorar los decomisos de ganancias,
- el protocolo complementario de las Naciones Unidas sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que se está elaborando actualmente,
- eventualmente, un estudio sobre la práctica de expulsión de posibles víctimas del tráfico de mujeres en cada Estado Federado,
- cuestiones relativas a los nuevos medios de comunicación y a Internet.

La cooperación coordinada entre órganos estatales y centros de asesoramiento en Alemania y el extranjero sirve, además, para garantizar un regreso seguro de las mujeres extranjeras a su país de origen.

Este es el caso, por ejemplo, del proyecto dedicado a mujeres retornadas que lleva a cabo la organización *Solidarity with Women in Distress* (SOLWODI) y que está fomentado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Este proyecto está dirigido a mujeres de países en desarrollo, que fueron atraídas a Alemania con promesas falsas y una vez aquí, y sin conocimientos del idioma, la cultura y el derecho vigente, fueron víctimas de la violencia y se vieron atrapadas en una situación de dependencia. En el marco del proyecto se asesora a las mujeres y se las prepara, a través de medidas de formación concretas y mediante el apoyo a la hora de encarrilar su vida laboral, para un nuevo comienzo en su país.

4. Red nacional de ofertas de ayuda

Con el fin de defender los intereses de las mujeres amenazadas o afectadas por la violencia, pero también para mejorar y agilizar la comunicación y emplear más adecuadamente los recursos (reparto de tareas) es importante que las ofertas de ayuda estén interconectadas a nivel nacional. Pero también en vista de la creciente cooperación internacional se necesitan instancias de contacto en Alemania.

La disposición cada vez mayor de los proyectos contra la violencia a interconectarse a nivel nacional es un nuevo fenómeno del cual se congratula especialmente el Gobierno Federal. Viendo las numerosas medidas políticas, relacionadas entre sí, que se necesitan para combatir la violencia contra la mujer, es indispensable que existan instancias dedicadas a defender profesionalmente los intereses de las víctimas, también ante el Gobierno Federal, el Bundestag y el Bundesrat.

Tras la interconexión de las casas de acogida para mujeres, también deben crearse redes nacionales de los teléfonos de urgencia y de los centros de asesoramiento contra el tráfico de mujeres y la violencia en los procesos de inmigración. Dentro del marco de sus posibilidades, el Gobierno Federal apoya esta interconexión nacional financiándola limitadamente y fomentando los encuentros a nivel nacional para crear redes de contacto.

El Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud publicará a finales de 1999 nuevos materiales didácticos dirigidos a los profesionales que trabajan en casas de acogida para mujeres.

5. Actuaciones sobre el agresor

Hasta ahora son las mujeres y los niños quienes se ven afectados por las consecuencias negativas sobre todo de la violencia doméstica. Las reacciones de la sociedad ante la violencia contra la mujer también se centran casi exclusivamente en las mujeres, ya que es a ellas a quien hay que ayudar y proteger. La respuesta han sido las casas de acogida, los teléfonos de urgencia o los centros de asesoramiento.

Por el contrario, los agresores solo tienen que contar con reacciones sociales o sanciones en casos especialmente graves y son responsabilizados por sus actos en raras ocasiones. Los proyectos dedicados a mujeres no se sienten, con razón, responsables de ellos y el Estado los considera más bien parte de un conflicto familiar y no delincuentes. Sin embargo, para intensificar la persecución penal de los agresores también es requerible que las mujeres denuncien los casos de violencia. Y para ello necesitan que se les aliente a hacerlo y se les preste apoyo durante el proceso.

Pocos hombres con comportamiento violento acuden por sí mismos a un centro de asesoramiento. Culpabilizan del problema, si es que para ellos hay alguno, a la mujer y no a sí mismos. Por consiguiente, no ven que exista ninguna razón para actuar activamente y de manera autorresponsable contra su comportamiento violento y para buscar ayuda al respecto.

La experiencia de los últimos 20 años ha mostrado que la organización de una red de casas de acogida para mujeres y centros de asesoramiento no es suficiente para reducir la violencia contra la mujer. Hoy en día se va extendiendo cada vez más el convencimiento de que también hay que cambiar completamente la manera de tratar a los agresores. Es necesario que se les muestre mediante actuaciones estatales la injusticia de sus actos. Este enfoque cuenta con el apoyo explícito del Gobierno Federal.

Esta nueva percepción del agresor incluye que el Estado lo trate como a un delincuente, contra el que se tiene que incoar un sumario y dar una respuesta estatal. Desde el punto de vista del derecho civil debe asegurarse que las mujeres afectadas cuentan con la debida protección ante el agresor.

Este aspecto puede lograrse en el marco de las leyes existentes y en preparación sobre la protección de la mujer contra la violencia mediante la cooperación específica correspondiente entre todas las instancias (previamente formadas al respecto).

Por otro lado, también es importante iniciar un proceso en el agresor para que modifique su comportamiento violento, ya que las sanciones penales normales (multas, penas de prisión) por sí solas van a modificar muy poco el comportamiento del mismo. La ejecución consecuente de los procesos penales influirá de manera preventiva mostrando el rechazo social ante este tipo de comportamientos, pero no tendrá un efecto preventivo sobre la futura conducta del agresor en concreto.

Por eso, a las medidas imprescindibles de protección de la víctima, que deben aplicarse previamente y paralelamente, deben sumarse también las medidas orientadas a cambiar el comportamiento del agresor: el derecho vigente ya ofrece a los juzgados la posibilidad de decretar libertad condicional si el acusado participa en un curso de entrenamiento social. Estos cursos son una oportunidad para que el agresor tome conciencia del problema y de sus actos y desarrolle empatía con la víctima y pueden suponer además un impulso para que el agresor acuda a centros de asesoramiento para hombres. También pueden contribuir a modificar la conducta del agresor las posibilidades que ofrece el derecho penal material a través de la mediación entre agresor y víctima y la reparación de daños (Art. 46 a del Código Penal, Art. 10, párrafo 1, frase 3, número 7, Art.15, párrafo 1, números 1 y 2, Art. 45, párrafos 2 y 3 de la Ley de tribunales juveniles; especialmente en el derecho de menores existe además la posibilidad de ordenar a los agresores menores de edad la participación en cursos de entrenamiento contra la violencia (Art. 10, párrafo 1, frase 3, número 6 de la Ley de tribunales juveniles). Estos cursos son ofrecidos en parte en los centros penitenciarios para menores.

Dentro del marco del proyecto de intervención berlinés contra la violencia doméstica se desarrollaron cursos teóricos y de entrenamiento especiales para cónyuges violentos. Estos cursos se están poniendo en práctica actualmente. El Gobierno Federal apoya explícitamente este nuevo enfoque de actuación sobre el agresor. El Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud publicará a inicios de 2001 la experiencia berlinesa con este tipo de cursos para ser debatida.

6. Medidas de sensibilización

a) Sensibilización de profesionales: perfeccionamiento, formación y directrices

Solo se podrá proteger realmente a las mujeres de la violencia y perseguir consecuentemente al agresor si en las instituciones y grupos competentes

- existe la voluntad política de perseguir estos objetivos de forma consecuente y por todos los medios,
- existe la disposición a cooperar entre sí para lograr estas metas y
- los profesionales poseen la formación adecuada para poder aplicar las medidas necesarias.

Las mejores leyes posibles no ayudarán en nada si no se aplican de forma consecuente en el sentido del legislador. Para ello se necesita la adecuada sensibilización de los profesionales implicados:

- tienen que conocer la situación y el estado de las mujeres afectadas y sus hijos, así como la dinámica de las relaciones violentas,
- tienen que saber cómo aplicar y utilizar las posibilidades legales en favor de las mujeres afectadas (en este sentido son, por ejemplo, de gran ayuda las instrucciones claras que la policía reciba de sus superiores),
- tienen que ser conscientes de sus propios límites profesionales y su influencia, tienen que actuar dentro de un reparto claro de tareas y tienen que estar obligados a cooperar con otras instancias implicadas.

Tal como demuestra la experiencia, las medidas de perfeccionamiento y formación son más eficaces si en su ejecución cooperan expertos de las correspondientes instituciones públicas con representantes de instancias no estatales.

En caso necesario deberán elaborarse directrices especiales e instrucciones de actuación para ofrecer a los profesionales competentes seguridad de actuación. Asimismo, debe examinarse para qué temas sería recomendable designar a expertos o unidades especiales (en Berlín, por ejemplo, se creó en la fiscalía una unidad especial para delitos relacionados con la violencia doméstica).

Las medidas de formación y perfeccionamiento, la elaboración de directrices o instrucciones de actuación, así como la creación de unidades especiales son competencia de los Estados Federados, en los que ya se realizan de varias maneras. En el grupo de trabajo de la Federación y los Estados Federados sobre la lucha contra la violencia doméstica se intercambian las experiencias en este campo y se presentan modelos aplicados con éxito.

El Gobierno Federal apoya las correspondientes actividades de los Estados Federados, entre otros, mediante la elaboración de materiales didácticos y la redacción de instrucciones de actuación:

- curso para la policía sobre la violencia masculina contra las mujeres (publicado),
- material didáctico sobre el tráfico de mujeres (se elaborará en 1999/2000),
- material didáctico de perfeccionamiento para profesionales que trabajen en casas de acogida para mujeres (se publicará a finales de 1999),
- instrucciones de actuación a nivel nacional redactadas por los ministros de Justicia sobre la protección de víctimas menores de edad que actúan como testigo en procesos penales (se publicará en 2000).

Diferentes autoridades federales también llevan a cabo medidas de formación dentro de sus áreas de competencia:

La Oficina Federal de Reconocimiento de Refugiados Extranjeros ofrece cursos de perfeccionamiento sobre la persecución por motivos de género para el personal encargado de la toma de decisiones en los casos concretos, la Oficina Federal de Investigación Criminal realiza seminarios para funcionarios de la policía judicial sobre el tráfico de mujeres y la cooperación entre la policía y los centros de asesoramiento, el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores lleva a cabo medidas de formación para funcionarios de embajadas y consulados sobre la trata de personas y el turismo de prostitución, la Academia Federal para la Administración Pública ha ofrecido seminarios dedicados a la Ley sobre la protección de los trabajadores ante el acoso sexual en el ámbito laboral.

Además, el Gobierno Federal apoya la realización de congresos sobre la prevención de la violencia y seguirá apoyando también los congresos sobre este tema que desde 1988 se llevan celebrando en la Academia Judicial Alemana.

Asimismo, el Gobierno Federal fomenta directamente mediante proyectos piloto (como el proyecto de intervención berlinés contra la violencia doméstica) el desarrollo y la puesta en práctica de directrices e instrucciones de actuación, así como la formación específica del personal competente. Los materiales elaborados en estos proyectos y las experiencias de los mismos se pondrán a disposición de todos los Estados Federados, a quienes se recomendará su aplicación.

b) Sensibilización de la opinión pública

Además de la sensibilización de grupos concretos de profesionales, no debe dejarse de lado la sensibilización de la opinión pública. Para ello se requiere

- la publicación de informes, folletos, etc.,
- la organización de congresos sobre el tema y
- la realización de campañas informativas.

En el ámbito de la violencia contra la mujer el Gobierno Federal está planeando las siguientes medidas dirigidas a la opinión pública:

aa) El Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud encargará un nuevo paquete de material informativo para escuelas sobre la violencia contra la mujer.

bb) Junto con los centros de asesoramiento se llevará a cabo una campaña sobre el tema "tráfico de mujeres", teniendo en cuenta también el grupo meta de los consumidores masculinos.

cc) En el marco de la revisión general del derecho penal sexual, en octubre de 1999 tuvo lugar una consulta a expertos bajo la dirección del Ministerio Federal de Justicia.

dd) El Delegado del Gobierno Federal para las Personas con Discapacidad debatirá en un taller con afectados y asociaciones el problema de la rehabilitación de menores y mujeres con discapacidad, en el cual se tratará también la cuestión de la violencia contra menores y mujeres con discapacidad.

ee) Aquellas mujeres que tengan problemas de salud a causa de la violencia ejercida sobre ellas pueden solicitar compensaciones según lo estipulado por la Ley sobre indemnizaciones para las víctimas de la violencia. El Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales ha publicado un folleto titulado "El Estado ayuda a las víctimas de la violencia" para asociaciones, órganos públicos y personas interesadas, informando sobre las prestaciones contempladas por dicha ley.

ff) El Gobierno Federal considera necesario recopilar datos estadísticos fiables sobre la violencia contra las mujeres, porque solo de ese modo se puede informar a la opinión pública de las dimensiones reales de este problema. La estadística sobre criminalidad elaborada por la policía todavía no contiene datos referentes a la violencia contra la mujer. En el curso de la reforma de esta estadística dentro del marco del nuevo sistema informativo policial INPOL-neu

se prevé añadir a los casos registrados, además de los datos relativos a la edad y el sexo de la víctima, también los referentes a la relación entre el sospechoso y la víctima y sobre el lugar de los hechos. Esta combinación de datos podría ayudar a detectar casos de violencia doméstica. Ya que la estadística policial solo registra los delitos de los que tiene conocimiento la policía, cabe suponer que la cifra real es mucho mayor. Para sacar a la luz el número real de casos de violencia doméstica se prevé llevar a cabo una encuesta representativa según el modelo de un estudio canadiense sobre la violencia contra la mujer. El Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud encargará esta encuesta en el año 2000.

gg) El Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud tematizará asimismo la situación de menores que han sufrido la violencia en su familia. En 1999 ya se celebró una conferencia al respecto en Berlín.

hh) El Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud está examinando la elaboración de informaciones específicas para Internet dirigidas a los grupos meta sobre la violencia contra las mujeres.

ii) El Ministerio Federal de Hacienda lanzará una serie de sellos de correos dedicada a la violencia contra la mujer.

jj) El Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud y el Ministerio Federal de Justicia acompañarán la aprobación de la Ley sobre la proscripción de la violencia en la educación, que se encuentra actualmente en trámites parlamentarios, con amplias medidas informativas. A través de estas medidas se pretende transportar el mensaje de una educación libre de violencia a los padres, adolescentes y niños.

kk) La Ley sobre la protección de los trabajadores ante el acoso sexual en el ámbito laboral prevé prevenir el acoso sexual en empresas y órganos públicos. En el marco de esta prevención se ensayará durante varios años un modelo de mediación entre hombres y mujeres en empresas y órganos públicos. En Alemania todavía no existe ninguna experiencia en este sentido. Varias empresas y una institución pública ya han declarado su disposición a financiar y llevar a cabo esta mediación. El Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud apoyará y seguirá este proyecto y pondrá los resultados del mismo a disposición de la opinión pública.

ll) El Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud hará un seguimiento científico del proyecto piloto berlinés S.I.G.N.A.L. Este proyecto tiene como objetivo lograr una mejor asistencia sanitaria para mujeres maltratadas mediante la sensibilización del sector sanitario sobre el problema de la violencia contra la mujer.

7. Cooperación internacional

La cuestión de la violencia contra la mujer cobra cada vez más protagonismo internacional. El Gobierno Federal se compromete activamente en varios órganos internacionales para

- representar los intereses de las mujeres afectadas,
- conocer los enfoques de otros países a la hora de abordar esta cuestión,
- presentar a su vez las actuaciones alemanas para combatir este tipo de violencia y

- respaldar la elaboración de resoluciones, acuerdos y demás instrumentos internacionales al respecto.

a) Unión Europea

Durante la presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea tuvieron lugar numerosas actividades sobre la violencia contra la mujer. Los ministros de Justicia y del Interior trataron este tema a fondo en su reunión informal en febrero de 1999 en Berlín y en el Consejo de Ministros celebrado el 27 de mayo de 1999. La Comisión Europea presentó, a propuesta de la presidencia alemana, un informe sobre la legislación más reciente en los Estados Miembros para combatir la violencia contra la mujer. Está previsto continuar este informe.

A finales de marzo de 1999 el Gobierno Federal, junto con la Comisión Europea, organizó un congreso en Colonia con motivo del lanzamiento de la campaña europea para combatir la violencia contra la mujer. Los ministros de la Mujer también se ocuparon en su reunión de junio de 1999 de esta campaña y presentaron las actividades que cada país llevará a cabo en el marco de la misma. En este sentido el Gobierno Federal propuso que la Comisión Europea ponga a disposición de los Estados Miembro un diseño de estudio sobre la violencia contra la mujer según el modelo de la encuesta canadiense que sirva de orientación a los Estados Miembros para sus futuros informes nacionales. De ese modo se conseguiría por primera vez recoger datos comparativos para toda la Unión Europea en el ámbito de la violencia contra la mujer. (Por consecuencia, la encuesta planeada en Alemania sobre la violencia contra la mujer va a guiarse por encuestas ya existentes en otros Estados Miembros).

En junio de 1999 el Consejo de Ministros de Justicia de la Unión Europea acordó la "Posición Común del Consejo con vistas a la adopción de la decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueba un programa de acción comunitario sobre medidas preventivas destinadas a combatir la violencia ejercida sobre los niños, los adolescentes y las mujeres (programa Daphne)", elaborado bajo la presidencia alemana. Este programa pondrá a disposición en el periodo comprendido entre el año 2000 y el año 2003 fondos, sobre todo para el fomento de la labor de organizaciones no gubernamentales, para prevenir la violencia contra niños, adolescentes y mujeres.

Mediante estas actividades el Gobierno Federal apoyó el camino iniciado por la presidencia austríaca para convertir la lucha contra la violencia cotidiana ejercida sobre la mujer en tema permanente dentro de la Unión Europea. El Gobierno Federal se felicita de que la presidencia finlandesa haya asegurado su disposición a mantener este tema en la agenda política comunitaria.

El Gobierno Federal contribuirá decididamente a la armonización de la política de asilo de la Unión Europea, tal como contempla el Tratado de Amsterdam. Según el plan de acción sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, aprobado por el Consejo de Ministros del Interior y de Justicia el 3 de diciembre de 1996, en un plazo de dos años deben aprobarse unas normas mínimas para el proceso de asilo y en un plazo de cinco años unas normas mínimas para el reconocimiento de refugiados. De cara a la futura armonización del derecho de asilo en la Unión Europea, el Gobierno Federal abogará por que se tenga especialmente en cuenta la cuestión de la persecución por motivos de género.

El grupo de trabajo de la Unión Europea dedicado a la cooperación policial se ocupa actualmente de la intervención policial en casos de violencia doméstica contra mujeres. El Gobierno Federal apoya la elaboración de más medidas al respecto. En la actualidad se están preparando, junto con Austria, una serie de propuestas para que se siga tratando esta cuestión en dicho grupo de trabajo, en base a las recomendaciones y estándares policiales de las conferencias de expertos de la Unión Europea sobre la labor policial en el ámbito de la violencia contra la mujer, celebradas en Baden y Viena, y la conferencia "Violencia contra la mujer", celebrada en Colonia.

b) Consejo de Europa

En el Consejo de Europa se ha elaborado, en el marco de un grupo de trabajo multisectorial, una recomendación sobre medidas contra la trata de personas para su explotación sexual. El informe se debatirá próximamente en el comité director competente y posteriormente en el Comité de Ministros.

c) Grupo de Lyon en el seno del G-8

El Gobierno Federal presentó y recomendó en el Grupo de Lyon del G-8 los principios elaborados por el grupo de trabajo sobre el tráfico de mujeres para la protección especial de mujeres que actúen como testigo en procesos sobre trata de personas.

d) Naciones Unidas

El Gobierno Federal aboga en todos los ámbitos políticos a nivel internacional por mejorar la situación de los derechos humanos de la mujer. El objetivo es continuar reforzando e imponiendo la protección de los derechos humanos de la mujer en base a los acuerdos de Pekín. El Gobierno Federal aborda a todos los niveles políticos las violaciones de los derechos humanos de la mujer. En la reunión anual de este año de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (del 22 de marzo al 30 de abril de 1999) el Gobierno Federal ha propuesto, junto con otros países, las resoluciones sobre la lucha contra el tráfico de mujeres y sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y las ha apoyado enérgicamente. A iniciativa alemana, la práctica inhumana de la mutilación genital femenina se condenó sin paliativos en la resolución sobre la lucha contra la violencia ejercida sobre la mujer y en el discurso pronunciado por la presidencia alemana de la Unión Europea sobre los derechos humanos de la mujer.

El Gobierno Federal ha conseguido, junto con sus socios de la Unión Europea, que en la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas se aprobara este año el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la convención sobre derechos humanos de la mujer más importante que existe. Este instrumento concede a las mujeres amplios derechos de interposición de recursos a nivel internacional. El siguiente paso del Gobierno Federal será examinar la ratificación de este protocolo facultativo.

El Gobierno Federal aboga además por que la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer sea ratificada e implementada por más Estados y desestima las reservas contrarias a los objetivos de la convención.

A pesar de los esfuerzos realizados todavía existen en el mundo grandes carencias a la hora de imponer el respeto a los derechos humanos de la mujer y de proscribir la violencia contra la mujer. Una situación que hay que mejorar. El Gobierno Federal apoya en la cooperación bilateral y multilateral al desarrollo todas aquellas actividades encaminadas a imponer la protección de los derechos humanos de la mujer.

Durante las negociaciones para la creación de la Corte Penal Internacional el Gobierno Federal favoreció y apoyó la inclusión en el Estatuto de Roma de formas de delito por motivos de género, como violación, esclavitud sexual, prostitución coactiva, embarazo forzado, esterilización forzosa y cualquier otro tipo de violencia sexual de gravedad parecida, como crímenes contra la humanidad.

En el marco de las negociaciones para elaborar una convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional, se redactará un protocolo facultativo sobre la trata de personas con especial consideración del tráfico de mujeres y menores. El Gobierno Federal respalda este proyecto y participa activamente en las negociaciones que se llevan a cabo en Viena. Bajo la presidencia alemana se debatieron en el seno de la Unión Europea y el G-8 los borradores para dicho protocolo, con el fin de conseguir una posición común para las negociaciones.

Cuando se trató el tercer informe relativo a Alemania sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la comisión de las Naciones Unidas del mismo nombre, el Gobierno Federal dejó clara su postura con respecto al problema de la violencia contra la mujer en Alemania y especificó los esfuerzos realizados y las medidas adoptadas en este sentido. En su cuarto informe de ejecución, que presentará antes de finales de 1999, el Gobierno Federal tratará las preguntas y las conclusiones formuladas al respecto en la comisión.

Lo mismo puede decirse también de los informes del Gobierno Federal sobre la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

Los informes y recomendaciones importantes de las Naciones Unidas son traducidos y publicados por el Gobierno Federal, como por ejemplo, los informes de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer y las recomendaciones "Prevención delictiva y procesos penales para acabar con la violencia contra la mujer", publicadas como material informativo sobre las políticas de la mujer por el Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud.

e) Medidas en favor de las mujeres afectadas en el extranjero

El Gobierno Federal fomenta de varias maneras la realización de los derechos humanos para la mujer mediante su política de desarrollo. En aplicación de lo anunciado en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en 1995 en Pekín, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo ha concedido o previsto fondos por valor aproximado de 60 millones de marcos alemanes para proyectos de asesoramiento jurídico en países en desarrollo, que contemplen especialmente los intereses de las mujeres.

En situaciones de crisis y conflicto son precisamente las mujeres y los menores quienes más sufren las consecuencias de la violencia contra la población civil. A menudo, las medidas de

ayuda necesitan tiempo para ponerse en marcha y se concentran en primer lugar en asegurar la supervivencia física de refugiados y desplazados. Los daños psíquicos permanecen por lo general inadvertidos y sin tratamiento. Los traumas vividos dejan secuelas como, por ejemplo, depresiones, tendencias suicidas o enfermedades psicosomáticas. Asimismo, los descendientes de las víctimas también padecen las consecuencias de las experiencias traumáticas sufridas por sus familiares.

Por consiguiente, se destinaron 1,98 millones de marcos alemanes procedentes de fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo para la asistencia psicológica a mujeres y niños traumatizados de Kosovo. La medida se lleva a cabo en el marco de la ayuda de emergencia y a refugiados en cooperación con la *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (Cooperación Técnica Alemana - GTZ) y con la asociación *Medica mondiale e. V.* de Colonia.

El Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud apoyará la elaboración de un concepto terapéutico para mujeres con traumas por conflictos bélicos y experiencias como refugiadas de guerra. En este concepto van a incluirse, entre otros, los resultados de las terapias aplicadas a mujeres de Bosnia y Herzegovina.

En este contexto cabe mencionar que el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales ha dado instrucciones en junio de 1999 al Instituto Federal del Trabajo para asegurar que en aquellos casos en los que se emite o prolonga un permiso de tolerancia por motivos de traumatización debe aplicarse la normativa para casos extremos regulada por el decreto sobre permisos de trabajo. Según esta normativa, a la hora de conceder un permiso de trabajo a refugiados de Bosnia y Herzegovina, a los que se les haya otorgado un permiso de tolerancia por traumatización que necesita tratamiento, se valorará la situación especialmente delicada de estos refugiados y no se tendrá en cuenta la situación del mercado laboral si el trabajo que se desea desempeñar es parte de la terapia aplicada en cada caso concreto.

La mutilación genital femenina es una violación del derecho humano de niñas, adolescentes y mujeres a la integridad física que conlleva graves consecuencias físicas y psíquicas. En todo el mundo unos 130 millones de mujeres son víctima de esta práctica nociva a la que se somete cada día a 6.000 niñas. Desde las diferentes conferencias mundiales sobre este tema en muchos países en desarrollo se debate abiertamente sobre esta cuestión y se exige el cese de esta práctica.

El Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo respalda medidas de los gobiernos y organizaciones no gubernamentales locales que quieren avanzar activamente en este terreno. A través de la organización de ayuda a la infancia UNICEF se financia una campaña en Egipto al respecto. En 1999 se ha iniciado un proyecto suprarregional enfocado a los países del África Occidental. También se apoya a organizaciones del ámbito de la salud, la educación, el fomento de la mujer y los derechos humanos. En los proyectos se implica no solo a las instancias gubernamentales sino también a líderes políticos, autoridades religiosas y personal sanitario y docente locales. Las primeras medidas han empezado a aplicarse en Guinea, Burkina Faso y Mali. Además, este problema se tematiza también en todos los demás proyectos en el campo de la salud, la planificación familiar y la educación básica, que sean adecuados para ello. La condición para el apoyo alemán es siempre la implicación de las instancias locales.

El Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud respalda las actividades informativas correspondientes llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales en Alemania (entre otros, mediante la publicación de prospectos explicativos en diferentes idiomas) y ha publicado un folleto sobre la mutilación genital femenina, que ha sido puesto a disposición de médicos y asesores.