

---

# LOGROS LEGISLATIVOS, PROMESAS INCUMPLIDAS

Brechas en la implementación de leyes sobre la violencia contra las mujeres y niñas

---

CHRISTINE HUGHES

OXFAM CANADÁ

**Este informe de investigación multinacional examina el problema de las "Brechas de Implementación" - el fracaso de los gobiernos en el cumplimiento de sus obligaciones legislativas para abordar y prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN). Presenta un análisis comparativo de las deficiencias entre los compromisos gubernamentales establecidos en las leyes y las realidades de los/las sobrevivientes de la VCMN al tratar de acceder a servicios y a la justicia. Partiendo también de ejemplos positivos, se comparten lecciones sobre lo que se puede hacer para mejorar la implementación de las leyes de VCMN y cómo las organizaciones de la sociedad civil pueden ser más efectivas en asegurar que los gobiernos cumplan con sus obligaciones, para que las leyes tengan un mayor impacto en la eliminación de la VCMN.**

Los Informes de Investigación de Oxfam se elaboran para compartir los resultados de las investigaciones, contribuir al debate público y suscitar intercambios de ideas sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo. No reflejan necesariamente la postura política de Oxfam. Las opiniones expresadas son las de los autores y no necesariamente las de Oxfam.



# RESUMEN EJECUTIVO

La Violencia Contra las Mujeres y las Niñas (VCMN) es una de las expresiones más horribles de la desigualdad de género y las violaciones de los derechos humanos en el mundo de hoy. Los acuerdos internacionales de derechos humanos obligan a los estados a tomar medidas para poner fin a la VCMN y, en gran parte, debido a las luchas de las organizaciones feministas y de mujeres en los últimos 30 años, hoy en día, hay más de 125 países en el mundo que tienen algún tipo de legislación sobre la VCMN. Ya sean de carácter penal o civil, estas leyes transmiten el mensaje de que la VCMN no es aceptable y establecen los castigos para los/las criminales como así también comprometen a los gobiernos a prestar servicios a mujeres y niñas que sufren violencia.

A pesar de estas leyes, la VCMN continúa siendo una pandemia mundial: más de un tercio de las mujeres que se encuentran en pareja en todo el mundo han sufrido violencia física o sexual, una de cada cinco mujeres ha sido abusada cuando era niña y decenas de millones de niñas corren el riesgo de sufrir la mutilación/corte genital femenina (MGF/C), del matrimonio temprano o forzado y de violencia sexual mientras están estudiando. La legislación por sí sola no eliminará la VCMN, pero estas leyes podrían tener mucho más impacto en la reducción de la prevalencia de la VCMN si se implementaran de manera efectiva. Desafortunadamente, hay evidencia creciente que demuestra que éste no es el caso.

Este informe de Oxfam, basado en investigaciones realizadas en siete países del Sur Global, examina el problema de las "brechas de implementación", las deficiencias entre los compromisos legislativos de los gobiernos para abordar y prevenir la VCMN y las realidades alcanzadas en términos de prevención, acceso a los servicios y el acceso a la justicia para las mujeres y niñas que sufren violencia. Será de interés para los/las funcionarios/as gubernamentales y los/las legisladores/as, los/las agentes institucionales implicados/as en la aplicación de las leyes de la VCMN (por ejemplo, la aplicación de la ley, el poder judicial), las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y las Organizaciones de Derechos de la Mujer (ODM) y los/las académicos/as y activistas comprometidos/as en terminar con la VCMN.

## ACERCA DE LA INVESTIGACIÓN

Este proyecto de investigación fue una iniciativa colaborativa y creada en forma conjunta entre Oxfam e investigadores/as de siete países: Benín, Bolivia, Burkina Faso, República Dominicana, India, Malawi y Nicaragua. Fue facilitado por el Centro de Conocimiento de Oxfam sobre la Violencia contra Mujeres y Niñas/Violencia de Género.

A través de revisiones de literatura, análisis de políticas y entrevistas con grupos clave de accionistas, la investigación se propuso responder a cinco preguntas principales:

- ¿Qué tipos de brechas de implementación existen?
- ¿Dónde o entre qué agentes se encuentran las brechas?
- ¿Cuáles son los principales motivos que explican las brechas de implementación?
- ¿Qué se necesita para mejorar la implementación?
- ¿En qué pueden mejorar o cambiar Oxfam y otras OSC para influir en una mejor implementación de la legislación de la VCMN?

Llevando a cabo un enfoque comparativo, este informe presenta un resumen de los hallazgos en cada país, así como una síntesis de lecciones clave y mensajes sobre cómo se puede mejorar la implementación de las leyes sobre la VCMN y cómo Oxfam y sus aliados/as pueden

reforzar esfuerzos para influir para que los/las funcionarios/as cumplan con los compromisos de sus gobiernos.

Además de centrarse en las deficiencias y en los fracasos de la implementación, la investigación también examina lo que se está implementando relativamente bien y por qué, para aprender de esos casos y experiencias. Dos de los países – Burkina Faso y República Dominicana – fueron identificados por tener una mejor implementación de la legislación de la VCMN y participaron en el proyecto como ejemplos de "desviación positiva".

## RESULTADOS CLAVE

A pesar de las diferencias significativas en la legislación de la VCMN en los siete países, surgieron similitudes significativas en términos de brechas de implementación.

En primer lugar, los/las responsables de implementar las leyes de VCMN están fallando en continuar los procesos y procedimientos requeridos de manera eficaz. Estas deficiencias se refieren a la forma en que se manejan los informes de violencia de las mujeres, a las medidas de protección que deben otorgarse a las mujeres para evitar más daños y a la ejecución de las órdenes judiciales. En segundo lugar, hay importantes deficiencias en la infraestructura y los servicios de la VCMN. Estos incluyen refugios, asesoramiento y servicios de asistencia jurídica para mujeres y niñas que sufren violencia, así como centros de detención apropiados para los/las criminales. En tercer lugar, existen serios problemas con respecto a la forma en que las mujeres que han sufrido violencia son tratadas cuando tratan de acceder servicios de justicia y apoyo. Muchas veces son re-victimizadas, culpadas, no se les cree, o son disuadidas de presentar cargos.

La investigación encontró 14 explicaciones para estas brechas de implementación en los siete países, y examina cinco de las más citadas de manera más detallada. En primer lugar, la legislación no va acompañada de suficientes recursos financieros del Estado para su implementación. La financiación internacional es importante, pero no sostenible. En segundo lugar, aquellos/as responsables de la implementación de la ley a menudo no tienen la información, la conciencia y las habilidades que necesitan. Muchos/as no conocen bien la ley o cuáles son sus obligaciones, y la capacitación no es suficiente o lo suficientemente continua. En tercer lugar, la coordinación y la claridad de los papeles entre los/las principales interesados/as, tales como los/las encargados/as de hacer cumplir la ley y los/las proveedores/as de servicios, son insuficientes y deben trabajar juntos para aplicar la ley. En cuarto lugar, las actitudes individuales y las normas sociales que consienten la VCMN y la desigualdad de género configuran el comportamiento de los agentes de implementación de una manera que perjudica a las sobrevivientes. La investigación demuestra así los vínculos entre lo sociocultural y lo político. Finalmente, la voluntad política – la prioridad demostrada del estado de la VCMN como una preocupación central – se encuentra sumamente carente, reflejada en la corrupción, el cumplimiento deficiente de la rendición de cuentas y la falta de asignaciones presupuestarias.

La implementación de la legislación de la VCMN en República Dominicana y Burkina Faso, aunque dista de ser perfecta, presenta algunas buenas lecciones. Por ejemplo, República Dominicana ha hecho avances significativos en el establecimiento de la infraestructura institucional y la capacitación necesaria para que las mujeres accedan a servicios y a la justicia. Gran parte de ésto es atribuible a una coordinación y cooperación eficaces entre las principales partes interesadas y a un movimiento feminista bien organizado, dispuesto y capaz de colaborar con el Estado, manteniendo una postura crítica. En Burkina Faso, donde la investigación se centró en las disposiciones del Código Penal que proscriben específicamente la MGF/C, los enfoques penales se han combinado con estrategias destinadas a reducir la aceptación social de la MGF/C. Las claves para avanzar en este caso incluyen una voluntad política considerable y planes de acción apoyados por fondos internacionales.

## MENSAJES Y LECCIONES CLAVE

Sobre la base de las brechas de implementación y los limitados éxitos destacados por la investigación, este informe discute lo que se necesita hacer para mejorar la implementación de la legislación de la VCMN y para que los estados se responsabilicen más efectivamente. Para mejorar la implementación, el informe enfatiza la importancia de: infraestructura institucional adecuada para el acceso a la justicia y a los servicios; elementos para facilitar el "cómo" de la implementación, tales como los planes de acción, reglamentos, protocolos y capacitación; suficiente voluntad política y financiamiento por parte del Estado; monitoreo y evaluación efectivos de la implementación; un enfoque en la prevención de la VCMN a través de la reducción de su aceptación social, no sólo abordando los incidentes a través de servicios y castigos; y la participación activa y el liderazgo de las ODM.

El Estado es en última instancia el responsable de la implementación de sus compromisos legislativos, pero la experiencia demuestra que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) deben instarlo a hacerlo de manera fuerte y continua. El informe comparte lecciones sobre algunos éxitos en este sentido. Aunque las relaciones con el gobierno pueden ser difíciles, las OSC y las ODM necesitan encontrar oportunidades de participación. Se les alienta a: estar bien organizadas entre ellas y a ser creativas en su defensa; estar dispuestas a colaborar con el Estado; establecerse como expertos buscados; y a proponer demandas detalladas para una mejor implementación.

El espíritu y la promesa de las leyes sobre la VCMN no se han cumplido en forma suficiente porque muchos estados no han asumido el desafío - y la obligación - de la implementación. Incluso en los países en aprietos, hay pasos que cada agente institucional puede tomar – idealmente en concierto con otros, especialmente las ODM – para mejorar la implementación. Este informe añade a la evidencia que los/las responsables no están haciendo lo suficiente para cumplir con sus compromisos, y también contribuye a la base de conocimientos sobre lo que debe llevarse a cabo – y lo que ha tenido buenos resultados – para fortalecer el impacto de las leyes sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas.

## Informes de Investigación de Oxfam

Los Informes de Investigación de Oxfam se elaboran para compartir los resultados de las investigaciones, contribuir al debate público y suscitar intercambios de ideas sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo. No reflejan necesariamente la postura política de Oxfam. Las opiniones expresadas son las de los autores y no necesariamente las de Oxfam.

Para más información o realizar comentarios sobre este informe, póngase en contacto con [knowledgehub@oxfam.ca](mailto:knowledgehub@oxfam.ca)

© Oxfam Internacional marzo 2017

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con [policyandpractice@oxfam.org.uk](mailto:policyandpractice@oxfam.org.uk).

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-0-85598-920-0 en marzo 2017.  
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

DOI: 10.21201/2017.9163

# OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 20 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org).

Oxfam Alemania ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de))  
Oxfam América ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org))  
Oxfam Australia ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au))  
Oxfam-en-Bélgica ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be))  
Oxfam Canadá ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca))  
Oxfam Francia ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org))  
Oxfam GB ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk))  
Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk))  
Oxfam IBIS (Dinamarca) (<http://ibis-global.org/>)  
Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))  
Oxfam Intermón (Spain) ([www.oxfamintermon.org](http://www.oxfamintermon.org))  
Oxfam Irlanda ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org))  
Oxfam Italia ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))

Oxfam Japón ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))  
Oxfam México ([www.oxfammexico.org](http://www.oxfammexico.org))  
Oxfam New Zealand ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz))  
Oxfam Novib (Países Bajos) ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl))  
Oxfam Quebec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))  
Oxfam Sudáfrica ([www.oxfam.org.za](http://www.oxfam.org.za))

Miembro observador:

Oxfam Brasil ([www.oxfam.org.br](http://www.oxfam.org.br))

