

GARANTIZANDO EL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS TRANS EN PERÚ

Elecciones Generales 2021



Narda Carranza Pinedo
María Belén Elías Pineda
Pámela Cantuarias Ayo
Mario Ñahui Sacha

GARANTIZANDO EL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS TRANS EN PERÚ

Elecciones Generales 2021



Narda Carranza Pinedo
María Belén Elías Pineda
Pámela Cantuarias Ayo
Mario Ñahui Sacha

GARANTIZANDO EL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS TRANS EN PERÚ

ELECCIONES GENERALES 2021



Oficina Nacional de Procesos Electorales

Carranza Pinedo, Narda; Elías Pineda, María Belén; Cantuarias Ayo, Pamela y Ñahui Sacha, Mario
GARANTIZANDO EL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS TRANS EN PERÚ. ELECCIONES GENERALES 2021
Lima: ONPE, 1.a edición, 2022
176 pp. – Serie Documento de trabajo n.º 50
PERÚ/DERECHO AL VOTO/PERSONAS TRANS/GÉNERO/ELECCIONES

Editado por:

© Oficina Nacional de Procesos Electorales Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jr. Washington 1894, Lima 1

Teléfono: 417-0630

publicaciones@onpe.gob.pe

www.onpe.gob.pe

Jefe de la ONPE: Piero Alessandro Corvetto Salinas

Dirección del proyecto editorial: Renzo Antonio Mazzei Mancesidor
Gerente de Información y Educación Electoral

Rafael Alejandro Arias Valverde
Subgerente de Documentación e Investigación Electoral

Asistencia técnica: Pilar Rojas Salas

Diagramación y carátula: Tracy Pamela Barrantes Berrocal
Corrección de estilo: Valeria Lozada Gallo

1.ª edición: Lima, diciembre de 2022

Tiraje: 500 ejemplares

Todos los derechos reservados

ISBN: 978-9972-695-92-6 (versión física)
978-9972-695-93-3 (versión digital)

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2022-12511 (versión física)
2022 - 12521 (versión digital)

Impreso en diciembre 2022 en: PACKINGRAF & SERVICIOS GENERALES S.A.C
Jirón Napo N° 1250, Breña, Lima

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de las autoras y el autor y no refleja necesariamente la opinión de la ONPE.



Gerencia de Información y Educación Electoral
Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral

GARANTIZANDO EL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS
TRANS EN PERÚ.

ELECCIONES GENERALES 2021

Serie: Documentos de Trabajo

Documento de Trabajo n.º 50

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	15
CAPÍTULO 1. Marco contextual.....	19
1.1 Democracia y derechos político-electorales de las personas trans.....	19
1.2 El estado de los derechos políticos y electorales de las personas trans en Perú.....	25
1.3 La emergencia de protocolos que promueven el derecho al voto de las personas trans en América Latina	37
CAPÍTULO 2: Cómo se diseñó el primer Protocolo Trans en Perú	47
2.1 La incidencia y participación de las organizaciones y activistas LGTBI y trans.....	47
2.2 El diseño y la validación del protocolo	59
2.3 Los factores que facilitaron el surgimiento del Protocolo Trans en Perú	68
CAPÍTULO 3: La implementación del protocolo durante las Elecciones Generales 2021	75
3.1 Diseño de la investigación	75
3.2 Pautas del Protocolo Trans dirigidas a CLV, CM y miembros de mesa	77
3.3 Capacitación y difusión del Protocolo Trans.....	81
3.4 Hallazgos de las encuestas aplicadas al personal de la ONPE antes y después de las EG 2021	90

3.5 Hallazgos de las encuestas aplicadas al personal de la ONPE después de la SEP 2021	95
3.6 Hallazgos de las encuestas aplicadas a miembros de mesa después de la SEP 2021	97
CAPÍTULO 4. Las experiencias electorales de la ciudadanía trans durante las Elecciones Generales 2021	103
4.1 Diseño de la investigación	103
4.2 Las experiencias de votantes trans.....	106
4.3 La experiencia de miembros de mesa, personeros/as y personal de ONPE trans	121
4.4 Un modelo de la experiencia de votar siendo trans	123
CAPÍTULO 5. El proceso de mejora del protocolo.....	129
5.1 Aprendiendo del caso mexicano	129
5.2 Aprendiendo del caso colombiano	132
5.3 La conformación de un grupo de trabajo y una agenda para el 2022 ...	134
Conclusiones.....	147
Referencias bibliográficas.....	153
Anexos	161

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CICIE	Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral (México)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNE	Consejo Nacional Electoral (Colombia)
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CLV	Coordinador/a de local de votación
CM	Coordinador/a de mesa
DECEYEC-INE	Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional de Elecciones (México)
DNEF/JNE	Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del Jurado Nacional de Elecciones
DNFPE/JNE	Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales del Jurado Nacional de Elecciones
DNI	Documento Nacional de Identidad
ECE 2020	Elecciones Congresales Extraordinarias 2020
EI 2022	Elecciones Internas 2022
EG 2006	Elecciones Generales 2006
EG 2016	Elecciones Generales 2016
EG 2021	Elecciones Generales 2021
ERM 2014	Elecciones Regionales y Municipales 2014
ERM 2018	Elecciones Regionales y Municipales 2018
ERM 2022	Elecciones Regionales y Municipales 2022
FF. AA.	Fuerzas Armadas

GAAT	Grupo de Acción y Apoyo a personas Trans (Colombia)
GAJ/ONPE	Gerencia de Asesoría Jurídica
GGC/ONPE	Gerencia de Gestión de la Calidad
GGE/ONPE	Gerencia de Gestión Electoral
GIEE/ONPE	Gerencia de Información y Educación Electoral
GOECOR/ONPE	Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INE	Instituto Nacional Electoral (México)
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans, Intersexuales
Mimp	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
Mininter	Ministerio del Interior
Minjus	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MOE	Misión de Observación Electoral (Colombia)
OEA	Organización de Estados Americanos
ODPE	Oficina Descentralizada de Proceso Electoral
ONPE	Oficinas Nacional de Procesos Electorales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORC	Oficina Regional de Coordinación
OTD	Organizando Trans Diversidades (Chile)
PNP	Policía Nacional del Perú
Promsex	Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos
Reniec	Registro Nacional de Identidad y Estado Civil
Raza e Igualdad	Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos
RN 2018	Referéndum Nacional 2018
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil (Colombia)

SEP 2021	Segunda Elección Presidencial 2021
Servei	Servicio Electoral de Chile
SER 2022	Segunda Elección Regional 2022
SGDIE	Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SUDH	Sistema Universal de Derechos Humanos
UTIGYND-INE	Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del Instituto Nacional de Elecciones (México)

INTRODUCCIÓN

Desde 2017, han aparecido en América Latina cuatro protocolos con el objetivo de garantizar el derecho al voto de la ciudadanía trans¹. Estos protocolos, aprobados por organismos electorales en México, Chile, Colombia y Perú, buscan eliminar los obstáculos que enfrentan las personas trans durante las elecciones. Y con razón: la discriminación y violencia sistemática sufrida por las personas trans en América Latina se extiende también a la esfera política-electoral.

Diferentes factores parecen estar asociados con la emergencia de estos protocolos en una región donde priman actitudes conservadoras hacia los derechos de las personas LGBTI² y donde el derecho a la identidad de género no se garantiza del todo en varios países. En primer lugar, existe una demanda justificada desde las diversidades de género sobre la problemática del voto y la exclusión de la ciudadanía trans en el ámbito político. En segundo, el marco jurídico internacional es cada vez más abundante y específico al respecto. Siguiendo las directrices del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y los Principios de Yogyakarta (2007), diversos instrumentos normativos han enfatizado el papel de los Estados en la garantía de los derechos y oportunidades para la participación política, sin discriminación, de toda la ciudadanía. También, se observa el compromiso de los organismos electorales

- 1 El término paraguas “trans”, en continua construcción, busca agrupar a las diversas personas que no se identifican con el sexo o género asignado al nacer. En este documento, usamos el término de forma inclusiva, de manera que abarque las diversidades de género.
- 2 En Perú, apenas el 22.5 % de ciudadanas y ciudadanos considera que las personas homosexuales pueden presentar candidaturas en elecciones y solo el 1.8 % está a favor del matrimonio entre personas del mismo sexo (Carrión et al., 2020). El 46% de la ciudadanía está de acuerdo con la frase “Una persona trans (transexual, transgénero y travesti) vive confundida” (Minjus e Ipsos, 2019). Además, 39 personas trans reportan haber recibido acoso, discriminación y violencia al momento de efectuar su voto en las elecciones generales de 2016 (No Tengo Miedo et al., 2016).

y el apoyo de la cooperación internacional al brindar soporte a este tipo de medidas, a fin de evitar que se perpetúen prácticas discriminatorias que deterioran la democracia, un régimen político que necesita garantizar la igualdad y la pluralidad política para poder cumplir sus objetivos.

En Perú, el “Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral” (en adelante, “Protocolo Trans”) fue aprobado en marzo de 2021, y aplicado por primera vez en las Elecciones Generales 2021 (EG 2021), celebradas el 11 de abril de ese año y durante la Segunda Elección Presidencial 2021 (SEP 2021), llevada a cabo el 6 de junio. Su objetivo es promover medidas que garanticen el ejercicio del voto libre y secreto de la ciudadanía trans, en igualdad de condiciones y libre de discriminación. La Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral (SGDIE) de la Gerencia de Información y Educación Electoral (GIEE) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) realizó esta investigación, que inició en enero de 2021, para evaluar su cumplimiento y los resultados obtenidos a nivel de las experiencias electorales de las personas trans.

“Garantizando el derecho al voto de las personas trans en Perú. Elecciones Generales 2021” presenta un estudio de caso sobre cuatro fases superpuestas de una política pública: su inserción en la agenda, diseño, implementación y aprendizaje. El estudio es de corte descriptivo-explicativo y tiene un enfoque metodológico mixto. Se realizó la revisión de archivo, entrevistas semiestructuradas a representantes de entidades públicas, a personal de la ONPE, representantes de IDEA Internacional, de organizaciones LGTBI y trans, y personas trans. Además, se aplicaron encuestas y sondeos a personal de la ONPE y miembros de mesa.

Si bien existen estudios especializados sobre las medidas a favor de los derechos civiles de las personas LGTBI (como las leyes de identidad de género o el matrimonio igualitario) y los efectos en su calidad de vida, las dinámicas alrededor de las medidas que buscan garantizar el sufragio de las personas trans en la región son menos conocidas. Este estudio, entonces, llena un vacío en la literatura incipiente respecto a la ejecución de medidas institucionales dirigidas a proteger los derechos político-electorales de las personas trans y no-binarias. Este aporte, asimismo, complementa diversos esfuerzos recientes por sistematizar las medidas normativas a favor del derecho al voto de las personas trans en América Latina.

Además de sus implicancias académicas, los hallazgos preliminares de este estudio han servido como insumo en la toma de decisiones de la ONPE en 2021 y 2022; este último fue el año en el que este proceso de aprendizaje dio lugar a dos nuevas versiones actualizadas del protocolo para su aplicación de las Elecciones Internas 2022 (EI 2022) y las Elecciones Regionales y Municipales 2022 (ERM 2022). Con la publicación de este trabajo, esperamos contribuir a la construcción de las hojas de ruta de otros organismos electorales interesados en diseñar y aplicar medidas a favor de poblaciones vulnerables en sus administraciones electorales.

El documento se desarrolla en 5 capítulos de la siguiente manera. En el primer capítulo se presentan los elementos contextuales requeridos para comprender la introducción, diseño e implementación del Protocolo Trans en Perú durante el proceso electoral de 2021. Se hace un breve repaso del marco normativo internacional reciente a favor de los derechos políticos-electorales de las personas trans, los avances y la evidencia disponible sobre estos derechos en el caso peruano y la emergencia de protocolos de este tipo en cuatro países de América Latina. En el segundo capítulo, se describe el diseño del Protocolo Trans llevado a cabo desde mediados de 2020 y los primeros meses de 2021. Se destaca el trabajo de incidencia realizado en años previos por organizaciones LGTBI y se discuten los factores que podrían explicar la existencia de este protocolo. El capítulo tres explica cómo se implementó el protocolo durante las EG 2021 y la SEP 2021. Se presta especial atención a las actitudes y reportes del personal de la ONPE asignado a los lugares donde se emite el voto (llamados “locales de votación”) y de las personas que reciben y cuentan los votos (llamados “miembros de mesa”). En el capítulo cuatro, se presentan los hallazgos de un estudio realizado en 2021 sobre las experiencias electorales de las personas trans, así como sus opiniones respecto al protocolo y su difusión. El último capítulo describe las recomendaciones producidas a nivel institucional luego de la implementación del protocolo y los aprendizajes obtenidos a partir de la asistencia técnica de organismos electorales de México y Colombia. Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio a la luz de los procesos, resultados y aprendizajes obtenidos. Además, se formulan, de manera preliminar, posibles caminos para continuar el estudio de las medidas que garantizan el derecho al voto de las personas trans y no-binarias en América Latina.

Extendemos nuestro mayor agradecimiento a las organizaciones trans y no-binarias que fueron parte fundamental de este estudio, y a todas las

personas que participaron, así como a las organizaciones de Perú, México y Colombia que promueven los derechos de las personas trans que aportaron desinteresadamente con sus conocimientos y experiencias. Destacamos, así también, el papel del jefe de la ONPE, Piero Corvetto, por su continuo compromiso democrático con la promoción del derecho al voto de las personas trans y sus derechos, así como con la producción académica sobre este tema en favor del aprendizaje institucional.

CAPÍTULO 1

MARCO CONTEXTUAL

La aprobación de protocolos para promover el sufragio de las personas trans en otros países de la región latinoamericana se inserta en un contexto de exclusión histórica de la población LGTBI (y dentro de esta, las personas trans en particular). Además, una serie de documentos normativos internacionales y nacionales, así como diversas iniciativas de la sociedad civil, han facilitado la emergencia de estos protocolos en los últimos años. En este capítulo, se presenta un balance de la literatura sobre el reconocimiento de los derechos político-electorales de las personas trans, la situación de los derechos políticos de las personas trans en Perú y el surgimiento de protocolos para la atención de personas trans en América Latina. Esto, con el objetivo de contextualizarlos como los principales elementos en los que se enmarca la aprobación del Protocolo Trans³ elaborado por ONPE.

1.1 Democracia y derechos político-electorales de las personas trans

La democracia es un sistema de gobierno en el que la ciudadanía goza de iguales oportunidades para participar en los asuntos públicos y competir por el poder político (Dahl, 1971). Todo Estado reconocido como democrático asigna los mismos derechos y libertades a las personas adultas de su jurisdicción,⁴ empoderándolas para expresar sus preferencias e incidir directa o indirectamente en las decisiones gubernamentales. Las elecciones son un

3 Ver Resolución que aprueba el protocolo: <https://bit.ly/3F4vGha>

4 Los requisitos formales para la ciudadanía varían según las Constituciones. En Perú, según el Artículo 30 de la Constitución Política, todo peruano o peruana mayor de dieciocho años es considerada ciudadana o ciudadano peruano.

momento clave para el ejercicio de esta ciudadanía política.⁵ Los procesos electorales libres, competitivos e inclusivos permiten que toda la ciudadanía tenga la oportunidad de votar y ser elegidas o elegidos para ocupar cargos políticos. En tal sentido, la garantía de los derechos políticos y electorales es un imperativo democrático (Muñoz-Pogossian, 2020). Sin embargo, aunque las elecciones son mecanismos diseñados bajo principios de igualdad y pluralidad en la política, la evidencia comparada revela serias desigualdades en la práctica (Muñoz-Pogossian, 2020).

A mitad del siglo XX, diferentes movimientos sociales liderados por mujeres feministas cuestionaron la base androcéntrica y patriarcal que sostenía el funcionamiento de las democracias y sus instituciones (Freidenberg y Gilas, 2020). El carácter universal de la ciudadanía había sido históricamente interpretado en masculino, dejando fuera del poder político y del Estado a la mitad de la población (Pateman, 1990). El reconocimiento formal del derecho al sufragio de las mujeres y la expansión de medidas afirmativas para la promoción de su participación política (como las cuotas de género) marcaron hitos en la democratización de los países. No obstante, las reflexiones en torno a las desigualdades de género en el acceso a la ciudadanía poco abordaron la situación de las personas con identidades y corporalidades fuera del sistema hegemónico sexo-género. Desde finales del siglo XX y gracias en parte al reconocimiento de los derechos humanos como indicador de calidad de las democracias, las colectivas⁶ y organizaciones LGTBI y no-binarias pusieron nuevamente en cuestión la universalidad del ejercicio de la ciudadanía, denunciando el binarismo y cissexismo⁷ sobre los cuales funcionan los Estados y sus democracias (López, 2022).

5 La ciudadanía política consiste en la asignación legal de los derechos y obligaciones a las y los individuos, como participar en elecciones limpias, votar, ser elegidas o elegidos, así como también la asignación de libertades tales como las de expresión, acceso a libre información y libre movimiento para el ejercicio efectivo de esos derechos y obligaciones (O'Donnell, 2010).

6 En este caso, la formulación en femenino en el término “colectiva” no solo es una forma de referirse a una agrupación, sino que implica una connotación política: proponer el femenino como forma de identificación, en contraste con un término masculino (p.ej. colectivo), que se suele usar como neutro.

7 El cissexismo es un término que hace referencia a “la idea o la suposición de pensar que la identidad de las personas transgénero o transexuales, o la forma en que se expresan o lucen es menos auténtica o verdadera, o que vale menos que el de las personas cisgénero o cissexuales” (Garza, 2021, s.p.). Este término ha sido utilizado anteriormente en publicaciones académicas (Garza, 2018; López, 2022).

La exclusión parece muchas veces estar legitimada por agentes del Estado y por sociedades que aún conservan y normalizan prejuicios sociales contra las personas trans y de género diverso, la cual tiene como efecto práctico que no se dé la debida importancia y consideración a la grave situación de vulneración de los derechos humanos a que están expuestas, resultando en que no sean incluidas entre las prioridades de las políticas públicas. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] 2020, p. 12)

El marco jurídico internacional se convirtió en una herramienta para enunciar sus demandas frente a las autoridades nacionales y subnacionales (López, 2022). Los instrumentos del Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH)⁸ basados en el principio “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (art. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948), fueron centrales en la promoción de los derechos LGTBI y la denuncia de la discriminación y violencia en contra de las personas de las diversidades de género.

Dos documentos del marco jurídico internacional destacan en el reconocimiento de los derechos políticos y electorales de estos grupos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), los Principios de Yogyakarta (2006) y la Declaración sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género (2008). Estos enfatizan el papel de los Estados en la garantía de los derechos y oportunidades para la participación política, sin discriminación o distinción, entre ciudadanas y ciudadanos. De esta manera, los instrumentos señalan que postular a cargos de elección popular, votar en comicios, ejercer funciones públicas y participar en la formulación de políticas son derechos que deben ejercerse en libertad e igualdad de condiciones por todos los miembros de la comunidad política.⁹ Los tres documentos instan a que los Estados adopten medidas necesarias para la protección de estos derechos, como “eliminar estereotipos y prejuicios referidos a la orientación sexual y a la identidad de género que impidan o restrinjan la participación en la vida

8 El Sistema Universal de Derechos Humanos es el “conjunto de organismos, procedimientos e instrumentos internacionales, de carácter vinculante o no, que tienen como objeto la protección y garantía de los derechos humanos en el ámbito de la Organización de Naciones Unidas” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos [IIDH], 2022, p. 28). Los instrumentos de este sistema derivan de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

9 Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), y Principio 25 de los Principios de Yogyakarta (2007).

pública” (Principios de Yogyakarta, 2007, p. 31) o “asegurar una protección adecuada a los defensores de derechos humanos, y a eliminar los obstáculos que les impiden llevar adelante su trabajo en temas de derechos humanos, orientación sexual e identidad de género” (ONU, 2008, p.4).

Los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) también jugaron un rol importante en la promoción de los derechos políticos y electorales de las personas LGTBI en América Latina.¹⁰ Por un lado, la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013) compromete a los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) a erradicar total e incondicionalmente toda forma de discriminación, obligándolos a adoptar medidas en el ámbito nacional y subnacional para fomentar la igualdad jurídica efectiva en cualquier esfera de actividad, sin distinción por motivos de sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género (Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, 2013). En la misma línea, la Opinión Consultiva n.º 24 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2017) estableció que cada persona tiene el derecho a “definir de manera autónoma su propia identidad sexual y de género” (Corte IDH 2017, p. 51).¹¹

En América Latina, en las últimas dos décadas, se han implementado diferentes reformas para garantizar los derechos de las personas LGTBI: quince de veinte países en la región cuentan con algún tipo de medida que protege a estos grupos (Muñoz-Pogossian, 2020). Sin embargo, las reformas orientadas al ejercicio de sus derechos políticos y electorales son aún recientes y escasas, especialmente aquellas dirigidas a las personas trans y de género no binario. Esta situación es particularmente alarmante si se toman en consideración cifras como el promedio de vida de las mujeres trans que, en América Latina, es entre 30 y 35 años (CIDH, 2015).¹² Asimismo, prácticas denunciadas como

10 Se entiende por el SIDH como “el conjunto de instrumentos internacionales adoptados en el seno de la Organización de Estados Americanos, que tiene como objetivo la promoción y protección de los derechos humanos en el continente” (IIDH, 2022, p. 42). Este tiene origen en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).

11 Para mayor información sobre otros instrumentos del marco jurídico internacional relacionado al surgimiento de los derechos político-electorales de las personas LGBTI, especialmente las personas trans, consultar Muñoz-Pogossian (2020), IIDH (2022) y Chaparro et al. (2022).

12 Según el informe “Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América” (CIDH, 2015), entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2014, el 80 % de las

la violencia transfóbica¹³ (No Tengo Miedo et al., 2016) y el *misgendering*¹⁴ (CIDH, 2020) afectan el ejercicio de su ciudadanía política.

Las elecciones son, con frecuencia, escenarios de alta hostilidad (López, 2022). En cada etapa del proceso electoral, las personas trans y de género diverso son víctimas de discriminación, segregación y violencia¹⁵ a través de la ridiculización, expresiones denigrantes o preguntas invasivas sobre la identidad (López y Garza, 2022a). Recientes publicaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) insisten en la obligación que tienen los Estados de garantizar la igualdad de acceso a la participación política de las personas trans e intersex, especialmente en elecciones (ONU, 2021).¹⁶

Los Estados deben adoptar un marco electoral en el que se garantice la igualdad en el disfrute del derecho a la participación política con independencia de la condición de minoría y eliminar las disposiciones que discriminen a los ciudadanos de determinados grupos minoritarios al impedirles participar de forma plena en las elecciones (ONU, 2021, p. 43).

víctimas en 594 asesinatos mapeados eran mujeres trans y hombres gay. Adicionalmente, se encontró que las mujeres trans que realizan trabajo sexual se ven expuestas a situaciones de violencia directa, “incluyendo a asesinatos cometidos por particulares, sus clientes, grupos ilegales armados o pandillas” (p. 15).

- 13 Se entiende por “violencia transfóbica” todo acto de violencia, acoso o discriminación hacia personas trans (No tengo Miedo et al. 2016). Asimismo, se entiende por “transfobia” como el “miedo irracional, la aversión, o la discriminación en contra de las personas cuya identidad de género, apariencia, o comportamientos atraviesan o mezclan normas sociales del binario de género” (Garza, 2018, p. 80).
- 14 Se entiende por *misgendering* como el “uso malintencionado o deliberado de pronombres, sustantivos y adjetivos de un género distinto a aquel con el cual se identifica una persona trans para referirse a ella” (CIDH, 2020, p. 30).
- 15 Para más información sobre los tipos de violencias que enfrentan las personas trans en diferentes ámbitos de la vida social, consultar Garza (2018).
- 16 Cabe resaltar que órganos internos de las Naciones Unidas, como “el Consejo de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité contra la Tortura, el Comité de los derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos han reafirmado la prohibición de discriminación en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos, con fundamento en la orientación sexual e identidad de género de las personas” (IIDH, 2022, p. 31). Ello sigue el marco de la “Declaración sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género” (ONU, 2008).

Para hacer efectivo este derecho, la CIDH (2017) señaló que los Estados deben garantizar que “tales definiciones (de la identidad) concuerden con los datos de identificación consignados en los distintos registros” (CIDH 2017, p. 51), especialmente en el caso de las personas transgénero, pues es un grupo que se encuentra en situación de vulnerabilidad.¹⁷ Las personas trans y de género no binario no logran rectificar sus documentos legales ya que son procedimientos engorrosos, económicamente costosos y sin personal debidamente sensibilizado sobre el tema (López y Garza, 2022b). En un informe reciente de la CIDH sobre derechos humanos e identidad de género en América Latina (2020), se ha identificado que

la falta de garantía del derecho al reconocimiento de la identidad de género,¹⁸ es uno de los mayores obstáculos para el efectivo goce de otros derechos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales; lo cual torna urgente la necesidad de que los Estados adopten medidas para garantizar este derecho conforme los estándares interamericanos e internacionales en la materia. (CIDH 2020, p. 23)

La falta del reconocimiento de la identidad de género de las personas trans en la documentación y los datos oficiales restringe arbitrariamente el gozo de los derechos fundamentales protegidos por el marco jurídico internacional (IIDH, 2022). Los estudios dedicados al voto de la ciudadanía trans en América Latina han puesto énfasis en la necesidad de que los documentos de identidad de las personas trans concuerden con su identidad de género (Muñoz-Pogossian, 2020; IIDH, 2022; Chaparro et al. 2022). De acuerdo a

17 Se entiende por “grupo en situación de vulnerabilidad” como “el colectivo de personas que, por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, identidad cultural, religión, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condiciones bio-psicosociales o cualquiera otra, han sido históricamente discriminadas, y el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos han sido negados o violados” (Muñoz-Pogossian, 2021, p.34)

18 Se entiende por “derecho al reconocimiento de la identidad de género” como el derecho a la “vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría o no corresponder con el sexo asignado al nacer, incluyendo la vivencia personal del cuerpo y otras expresiones del género con el cual la persona se identifica” (CIDH, 2020, p. 23).

la ONU (2016), los Estados deberían reconocer legalmente la identidad de género a través de procesos administrativos sencillos, basados en la auto-identificación y exentos de requerimientos médicos (cirugías de cambio de sexo, esterilizaciones o tratamientos forzados) para justificar el cambio de los datos consignados (ONU, 2016).

En los últimos años, precisamente, América Latina ha mostrado avances en el reconocimiento de los derechos políticos y electorales de grupos históricamente discriminados, buscando acercar las democracias existentes a los principios de pluralidad e igualdad política. Aunque el grueso de las medidas aplicadas se ha centrado en la inclusión de mujeres y minorías étnicas a la competencia electoral (a través de la expansión de las cuotas electorales), la ciudadanía LGTBI y las organizaciones del sistema internacional de derechos humanos han llamado la atención sobre las barreras que enfrentan las personas trans y de género no binario al momento de sufragar.

Perú no está exento de estos retos tanto a nivel institucional como social. A continuación, se presentarán más detalles respecto al estado situacional de las personas trans en el Perú.

1.2 El estado de los derechos políticos y electorales de las personas trans en Perú

La II Encuesta Nacional de Derechos Humanos, encargada a Ipsos Perú por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus),¹⁹ señala que el 8 % de la población peruana adulta se identifica como parte de la comunidad LGTBI, lo que equivaldría a más de 1 700 000 personas (Minjus e Ipsos, 2019). Dentro de este grupo, las personas trans son las más vulneradas (Observa Igualdad, 2022a), al tener que enfrentar actos de discriminación debido a su identidad de género (Villayzan et. al., 2010). En esta sección abordaremos a grandes rasgos la información disponible en torno al estado de las personas trans en Perú en términos de su participación política-electoral y los factores asociados a dicha participación. Pese a que los datos con los que se cuentan respecto a

19 En 2019, desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se contempló una sección de preguntas respecto a la situación de los derechos de la población LGTBI en la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos, a través de la cual se hizo un levantamiento de información respecto a las percepciones sobre la población LGTBI, y algunas mediciones sobre la calidad de vida de población no heterosexual.

la situación de la población trans son muy escasos, brindan indicios sobre la situación de exclusión y violencia que enfrentan.

1.2.1 Participación política de la población LGTBI

Existe información sobre la participación política-electoral²⁰ de la población LGTBI en años recientes. A continuación, se presentan datos sobre su participación como candidatos/as, autoridades electas, la representación política de acuerdo a los planes de gobierno y su participación en organizaciones políticas, y su experiencia con el voto.

Aunque se ha visto un aumento progresivo en la presentación de candidaturas identificadas como parte de la población LGTBI,²¹ no ha sucedido lo mismo en cuanto a su elección como autoridades. Entre el 2006 y el 2022, se han presentado un total de 54 candidaturas LGTBI auto reportadas, de las cuales 22 participaron en elecciones nacionales y 32 en elecciones subnacionales. Seis²² de estas 54 candidaturas correspondieron a personas trans y solo una fue electa como regidora distrital en las Elecciones Regionales y Municipales 2014 (ERM 2014): Luisa Revilla Urcia (Observa Igualdad, 2021a). Durante las Elecciones Regionales y Municipales 2018 (ERM 2018) se presentó el mayor número de candidaturas LGTBI de la última década; sin embargo, solo se pudo elegir un regidor abiertamente gay a nivel nacional en Lima Metropolitana. Hasta 2021, la elección de autoridades LGTBI no supera las ocho personas.²³ Para las ERM 2022 se presentaron nueve candidaturas LGTBI auto reportadas.

20 La información disponible sobre esta materia es producto del trabajo articulado entre colectivas sociales, investigaciones independientes y el Programa para la Igualdad Política del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y su plataforma Observa Igualdad. Mucha de la información recopilada en esta sección ha sido extraída de las fuentes que este programa ofrece a la ciudadanía en general.

21 Ante la ausencia de un mecanismo oficial para la identificación de candidaturas en situación de vulnerabilidad y exclusión, el JNE habilitó una opción llamada “Autoidentifica tu candidatura” en su plataforma web para que las candidaturas registren su autoidentificación de manera voluntaria, señalando su origen étnico y si es que pertenecen a la comunidad LGTBI.

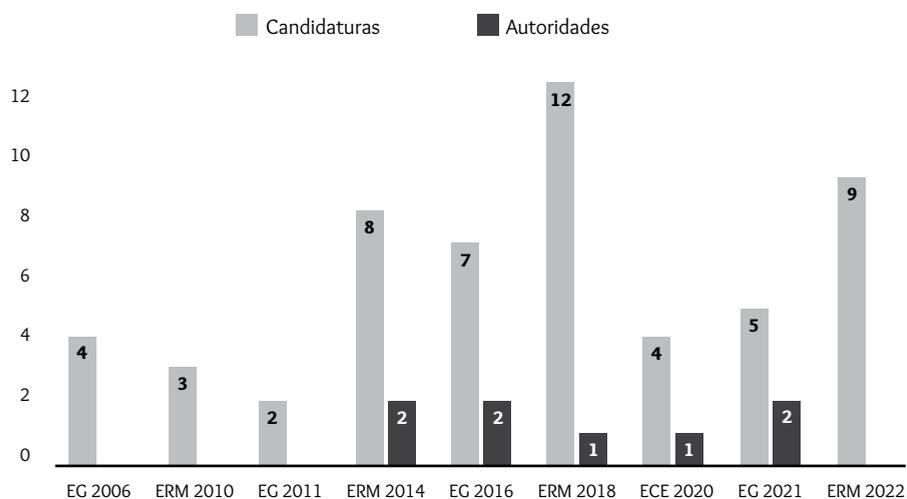
22 Dentro de ese grupo una candidata participó en dos oportunidades a diferentes cargos, como se observa en la Tabla 1.

23 Para una mirada más detallada, ver “Igualdad para construir democracia. Análisis de las candidaturas LGTBI en los procesos electorales 2006 -2016”. Disponible en: <https://bit.ly/3Uy5kK5>

Complementando estos hallazgos, la Primera Encuesta Virtual para Personas LGBTI realizada por el Instituto Nacional de Informática (INEI) en el 2017, halló que 141 participantes indicaron que habían postulado a un cargo público en los últimos doce meses, de los cuales 31 eran trans o no-binarios (INEI, 2017). Según la misma encuesta, 441 personas LGBTI han participado dentro de organizaciones políticas, siendo 59 trans o no-binarias.

Gráfico 1

CANDIDATURAS Y AUTORIDADES LGBTI (2006–2022)



Fuente: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, DNEF/JNE (2022a)²⁴

²⁴ Para el caso de las ERM 2022, aún no se cuenta con el dato del número de autoridades LGBTI electas.

Tabla 1

CANDIDATURAS TRANS PRESENTADAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR (2006–2020)

NOMBRE SOCIAL	ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CARGO A ELECCIÓN	ELECCIÓN
Jana Villayzan Aguilar	Partido Socialista Peruano	Parlamentaria Andina (EG 2006)	No
Belissa Andía Pérez	Movimiento Nueva Izquierda (MN)	Congresistas (EG 2006)	No
Miluska Luzquiños Tafur	Democracia Directa	Consejera regional de Lambayeque (ERM 2014)	No
Luisa Revilla Urcia	Movimiento regional para el Desarrollo con Seguridad y Honradez	Regidora distrital de La Esperanza (EG 2014)	Sí
Belissa Andía Pérez	Frente Amplio	Parlamentaria andina (EG 2016)	No
Gahela Cari Contreras	Juntos por el Perú	Congresista (ECE 2020)	No

Fuente: Observa Igualdad (2021a)

Desde las ERM 2018, el Programa para la igualdad política de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del Jurado Nacional de Elecciones (DNEF/JNE) viene elaborando análisis de los planes de gobierno respecto a la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad y exclusión, entre los que se distingue a la población LGTBI. En 2018, se encontró que, de los 229 planes de gobierno presentados durante las ERM 2018, solo doce mencionaban propuestas y/o problemáticas referentes a la atención de la población LGTBI y solo dos planes hicieron referencia a los términos de identidad de género o personas trans (Observa Igualdad, 2018). Para las EG 2021, se identificó que sólo 7 de 18 planes de gobiernos analizados abordaron la problemática de la violencia contra las personas LGTBI (Observa Igualdad, 2021b). Además, tres partidos presentaron propuestas para la promoción de iniciativas de igualdad de oportunidades y solo en dos planes se encontraron

propuestas concretas respecto al acceso al trabajo y educación (Observa Igualdad, 2021b).²⁵ Finalmente, en el marco de las ERM 2022, en 12 de las 25 regiones no hubo ninguna propuesta en torno a la atención y prevención de la discriminación contra las personas LGTBI (Observa Igualdad, 2022a). Frente a ello, solo el 8.6 % de las organizaciones políticas participantes presentaron al menos una propuesta respecto a la población LGTBI (DNEF/JNE, 2022b). Complementariamente, desarrollaron un semáforo de propuestas en función a la inclusión de públicos en situación de vulnerabilidad por cada región.²⁶ En el marco de la Segunda Elección Regional 2022 (SER 2022), también está disponible un análisis de los planes de gobierno.²⁷

La información disponible sobre las experiencias de las personas trans durante la jornada electoral corresponde a los últimos procesos electorales. Con relación a la participación electoral, la Primera Encuesta Virtual para Personas LGBTI arrojó que el 73.4 % de participantes que se identificaron como personas trans no votaron en las EG 2016, y 72.1 % que lo hicieron como personas no binarias tampoco votaron (en el caso de los/as participantes restantes, el porcentaje de ausentismo llegó a 67.4 %) (INEI, 2017). Asimismo, 7.3 % de personas trans y 1.3 % de personas no-binarias indican que les negaron o dificultaron el derecho al voto (en el caso de los/as participantes restantes, el porcentaje llegó a 0.4 %) (INEI, 2017).

De acuerdo con el estudio de las colectivas y organizaciones activistas trans (No Tengo Miedo,²⁸ Fémias y Diversidades Trans Masculinas),²⁹ durante las EG 2016, de 155 reportes de personas trans de doce regiones del país, 39 personas indicaron haber sido discriminadas y acosadas, y ocho reportaron que se les exigió explicaciones sobre su identidad antes de poder votar. Los reportes involucran a otros votantes (19 casos), miembros de mesa (17), efectivos policiales y de las Fuerzas Armadas (7), personal de la ONPE (5) y observadores electorales (2) (No Tengo Miedo et al., 2016). Estos hallazgos visibilizaron las situaciones de violencia transfóbica presentes al momento de acudir a los locales de votación y ejercer el sufragio. En las ERM 2018, se

25 Para mayor información sobre esta evaluación, acceder a: <https://bit.ly/3uJltW>

26 Esta información está disponible a través de la página web *Observa Igualdad*: <https://bit.ly/3FDBuQe>

27 Para acceder a dicha información entrar a: <https://bit.ly/3W9ewpt>

28 Desde 2021, la organización se denomina “Rosa Rabiosa”.

29 Disponible en: <https://bit.ly/3Fn2xPK>

entrevistó a 53 personas que señalaron haber experimentado miradas incómodas, registros repetitivos de su DNI, cuestionamientos hacia su apariencia y su identidad de género. Incluso se reportaron agresión verbal, agresión sexual, exposición del nombre legal y hostigamiento. En su mayoría, quienes perpetraron esta violencia fueron miembros de mesa o terceros desconocidos (Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos [Raza e Igualdad], 2021).

En 2021, el estudio “Cuerpos y resistencias que TRANSgreden la pandemia: transmasculidades y personas de género no binario AMAN en el Perú” (Raza e Igualdad, 2021) ofreció hallazgos importantes respecto al derecho al voto de las personas transmasculinas y las personas de género no binario a quienes les asignaron al nacer el sexo “mujer” (Raza e Igualdad, 2021). Se encontraron vulneraciones asociadas principalmente al no contar con un documento de identidad acorde con su identidad personal. Se observan bajos niveles de participación activa en espacios de representación o de activación política (Raza e Igualdad, 2021).

En el marco de las EG 2021 se publicó el documento “Lineamientos para garantizar la participación política de las personas LGBT. Guía de buenas prácticas en el ciclo electoral” (Observa Igualdad, 2021a). Este documento incluye buenas prácticas referidas al sufragio de las personas trans y señala explícitamente los desafíos que implica el derecho a votar de las personas trans: vulneración al derecho de su identidad, vulneración del ejercicio del voto, incremento del ausentismo electoral debido a las experiencias negativas previas (intentos de impugnación de votos y hasta la expulsión del local de votación), desafección política de las personas trans y de género diverso, afectación a la salud mental, debido al acoso, violencia, humillación, burlas y maltratos a los que son expuestos y expuestas (Observa Igualdad, 2021a). El documento indica que un problema central es que el documento de identidad no refleja su identidad de género.

Todo lo anteriormente mencionado explica que los factores culturales, orientados por estereotipos de género y prácticas sociales basadas en un sistema de género, funcionan como irrestrictas limitantes para la participación y activación política de las personas trans y no binarias. El propio acto de sufragar representa un potencial escenario de vulneración a su integridad personal y emocional, al no sentirse aceptadas/os en su identidad de género.

1.2.2 Factores que afectan la participación política de las personas trans

a. Actitudes discriminatorias hacia la comunidad LGBTI

La población LGBTI es uno de los principales grupos en situación de vulnerabilidad y exclusión social a nivel nacional e internacional. De acuerdo con la Encuesta Mundial de Valores (2018), el índice de la aceptación de la homosexualidad en el Perú es el más bajo de toda la región latinoamericana.³⁰ Cerca del 65 % de la población peruana tiene una aceptación muy baja a la homosexualidad, superando a Bolivia (54.5 %) y Colombia (51.6 %). Por otro lado, la homosexualidad es vista como no justificable para cerca del 50 % de la población peruana. Estos datos evidencian la prevalencia de una serie de prejuicios que condensan imaginarios sociales sobre la población LGBTI a nivel nacional.

La II Encuesta Nacional de Derechos Humanos, muestra que, en relación con la percepción colectiva sobre la población LGBTI, el 76.5 % de peruanos y peruanas percibieron que en el Perú se respeta poco o nada los derechos de las personas LGBTI, y que el 71 % que las personas homosexuales, trans y bisexuales son discriminadas o muy discriminadas (Minjus e Ipsos, 2019). En esa línea, más del 77 % de la ciudadanía peruana considera que los derechos de la población LGBTI no son respetados (Aragón et. al, 2022). A esto se suma que un poco más del 40 % está en desacuerdo con que “la comunidad LGBTI participe en la política” (Aragón et al., 2022).³¹ De acuerdo a la referida encuesta, la población LGBTI representa el grupo más discriminado a nivel nacional.

En relación con las personas trans, el 37 % de las personas encuestadas en la II Encuesta de Derechos Humanos manifestó que está nada o poco dispuestas a contratar a una persona trans dentro de sus empresas y el 46 % está de acuerdo con la frase “Una persona trans (transexual, transgénero y travesti) vive confundida”, al igual que con la premisa “El VIH-SIDA es una enfermedad de homosexuales y personas trans (transexual, transgénero y travesti)” (Minjus e Ipsos, 2019).

30 En comparación a países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela.

31 También se observan actitudes homofóbicas: El 45 % está de acuerdo con la premisa “Las personas se vuelven homosexuales por traumas en su infancia o por malas experiencias” y más de un tercio concuerda con la premisa que indica “Es peligroso dejar a un/una niño/a con un homosexual” (Minjus e Ipsos, 2019).

b. Condiciones de vida de las personas trans

De acuerdo con los resultados de la Primera Encuesta Virtual para Personas LGBTI (INEI, 2018b), el 12.5 % de participantes (1493 personas) señalaron que eran personas trans o de género no binario: 3 % (328 personas) se reconoce como trans masculino / hombre trans, 2 % (305) como trans femenino / mujer trans y el 7.5 % (860 personas) como persona de género no binario (INEI, 2017). En cuanto a su ubicación, la mayoría de personas trans participantes se encontraban en Lima Metropolitana (56.2 %), seguido de La Libertad (5.5 %), Arequipa (5.1 %) y Callao (4.1 %). Sin embargo, hubo participantes trans o de género no-binario en todas las regiones (INEI, 2017).³²

El acceso a la educación superior por parte de la población LGBTI supera el 60 %.³³ En el caso de la población trans, las y los participantes que se encontraban inscritas en alguna institución educativa no superaba el 37 %, mientras que en el caso de las participantes no binarias y no trans esta proporción superó el 50 % (INEI, 2017). Entre las principales razones están la falta de posibilidades para concluir sus estudios y la falta de recursos (37.7 %). El acceso a los servicios de salud es otro factor importante: del 49 % de personas trans participantes, el 47 % indicó haber enfrentado alguna complicación respecto a su estado de salud. Una de cada cuatro personas trans que participaron en la encuesta vieron afectada su salud mental (INEI, 2017). Cabe señalar que el 40 % de las y los participantes trans no cuenta con una afiliación a un seguro de salud público o privado (INEI, 2017).

Respecto al acceso a empleo, si bien la mayoría de las y los participantes indicaron haber realizado actividades remuneradas (en salario o en especie), el 45 % de las personas trans encuestadas indicó no trabajar (vs. el 37 % promedio en toda la muestra encuestada) (INEI, 2017). La mayoría de las personas con trabajo son empleadas (54.7 %), mientras que el 25.4 % indicó trabajar de forma independiente y el 19 % mantiene otro tipo de empleos. Los espacios laborales pueden suponer también espacios poco seguros para las personas trans encuestadas, pues el 24 % de las personas con empleo indicó haber sufrido situaciones de discriminación y/o actos de violencia en el trabajo (INEI, 2017). Como parte de los escenarios de violencia en el

32 El Instituto Nacional de Estadística e Informática aplicó en 2017 la I Encuesta Virtual para personas LGBTI utilizando un muestreo por conveniencia que limita el alcance de sus hallazgos.

33 En el caso de las personas trans apenas llega al 59% (INEI, 2018).

ámbito laboral, el 75.6 % de personas trans indicaron que se vieron obligadas a ejercer trabajo sexual en algún momento de sus vidas, proporción que llega al 91 % en personas no-binarias (INEI, 2017).

Respecto a la situación de la vulnerabilidad de las personas trans, se encontró que el 51 % de personas no expresa su orientación y/o identidad de género sin temor. Los principales motivos para no expresarse libremente están relacionados con la posibilidad de ser discriminados/as o agredidos/as (69 %) o de perder a sus familias (47 %). A esto se añade que el 70 % de las personas trans participantes de la encuesta ha experimentado situaciones de discriminación y/o violencia (INEI, 2018b). Los principales actos de violencia que enfrentaron las personas trans fueron gritos, amenazas y/o actos de hostigamiento (78 %); ser obligados/as a cambiar su apariencia (55 %); haber sido expulsados/as o limitados/as de ingresar a espacios públicos (39 %); violencia sexual (21 %); no respetar su identidad de género (15 %); entre otras (INEI, 2017). La violencia sexual es más frecuente en personas no binarias (26 %) y solo llega al 16.5 % en las personas que participaron en la encuesta que no se identifican dentro de los grupos antes mencionados. Las personas trans, dentro de la encuesta, son las que en su mayoría fueron obligadas a hacerse pruebas de ITS y/o VIH (12.5 %), seguidas de las personas no binarias (11.2 %).

Estas situaciones tienen un efecto en el estado emocional, ya que el 94 % del total de personas trans encuestadas indicaron que las situaciones de violencia generan consecuencias negativas en su bienestar emocional, y que han tenido sentimientos de exclusión o de aislamiento social. Además, el 62 % ha desarrollado sentimientos de culpa, inutilidad y/o impotencia, y más del 50 % ha sentido fatiga o falta de energía, estrés e irritabilidad, entre otras emociones negativas (INEI, 2017).

En 2021, el estudio “Cuerpos y resistencias que TRANSgreden la pandemia: transmasculinidades y personas de género no binario AMAN en el Perú” (Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos, 2021) ofreció hallazgos importantes respecto a los derechos de las transmasculinidades y las personas de género no binario a quienes les asignaron al nacer el sexo “mujer”. Esta investigación, a través de la combinación de una aproximación cuantitativa y cualitativa, revela que las condiciones de vida de las personas trans masculinas y no binarias se agravan al enfrentarse a una vinculación violenta dentro de sus núcleos familiares. La

evidencia recopilada indica que las personas trans masculinas y no binarias se ven limitadas a desarrollar y expresar su identidad de género al obtener reacciones negativas y/o hostiles por parte de su familia directa. Incluso, en algunos casos, han sido obligadas a asistir a terapias de conversión (Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos, 2021).

La pandemia por la COVID-19 ha marcado mucho más las brechas sobre el respeto a sus derechos (García-Rabines y Bencich, 2021). Principalmente, ante la ausencia de políticas o iniciativas del Estado que consideren atención a las personas trans masculinas y no binarias. Por ejemplo, las disposiciones de movilización social impuestas por el gobierno que restringían la salida de determinados géneros según el día dieron lugar a serios atropellos a su libertad personal, a cuestionamientos por su identidad, y a ser víctimas de maltratos y violencia física (Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos, 2021). Pese a estas limitaciones, las estrategias comunitarias de resistencia (García-Rabines y Bencich, 2021), particularmente entre las mujeres trans, les ha permitido establecer dinámicas de convivencia colaborativa y autogestionada para la búsqueda de apoyo y ejecución de actividades de acopio de alimento que, además, brindan acompañamiento y apoyo emocional (Raza e Igualdad, 2021). No obstante, la situación de hacinamiento por falta de oportunidades o de disponibilidad de recursos, así como el limitado acceso a la atención médica, se cuentan entre las principales limitantes durante el tiempo de aislamiento obligatorio en el marco de la pandemia por la COVID-19 (Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos [Promsex], 2021).

c. Derecho a la identidad de género en Perú

En Perú, a diferencia de otros países en la región, el proceso de cambio de nombre y sexo en el documento nacional de identidad (DNI) sólo puede llevarse a cabo judicialmente³⁴ (Tabla 2). Para ello, las personas trans y no-binarias deben presentar una denuncia ante el Tribunal Constitucional contra el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (Reniec) y el Ministerio Público. La persona demandante debe acreditar “motivos justificados” para sustentar el cambio formal de sus datos (Pérez y Castillo, 2020), lo cual abre

34 Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente n.º 06040-2015-PA/TC, publicada el 21 de octubre de 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3OTokgt>

un margen de discrecionalidad en las acciones y las interpretaciones de las juezas o los jueces a cargo del proceso.³⁵ En un análisis a trece expedientes de juicios realizados por el reconocimiento legal de identidades trans entre 2003 y 2013 en Perú, Zelada y Neyra (2017) evidenciaron que las y los operadores jurídicos utilizaron discursos que incurrieron en binarización, patologización o genitalización de las identidades trans. Además, las instituciones denunciadas (Reniec y Ministerio Público) pueden apelar a las demandas, dilatando el tiempo y los costos monetarios requeridos para acceder a este derecho (El Comercio, 2020, 2022). Frente a las limitantes para concretar el proceso de cambio de nombre y sexo en el DNI, en la Primera Encuesta Virtual para Personas LGBTI, se encontró que apenas el 3.5 % de las personas trans y 0.9 % de las no-binarias lograron hacer dicho cambio (INEI, 2017).

Tabla 2

PAÍSES QUE RECONOCEN EL DERECHO A LA IDENTIDAD DE GÉNERO EN AMÉRICA DEL SUR

País	Año que se reconoce	Poder que lo reconoce	Naturaleza del procedimiento de cambio de nombre
Argentina	2012	Legislativo	Administrativa
Bolivia	2016	Legislativo	Administrativa
Brasil	2017	Judicial	Administrativa
Chile	2018	Legislativo	Mixta
Colombia	2015	Ejecutivo	Administrativa
Ecuador	2016	Legislativo	Administrativa
Perú	2016	Judicial	Judicial
Uruguay	2009	Legislativo	Administrativa

Fuente: Elaboración propia con base en López (2022) y OEA (2020).

³⁵ Para más información sobre el proceso de cambio de nombre y sexo en Perú, consultar Pérez y Castillo (2020).

En un reciente estudio conducido por Promsex (2021), con el apoyo de la Unión Europea, se aplicó una encuesta autoreportada a un total de 90 personas LGTBI a nivel nacional. Entre los principales resultados de esta encuesta se encontró que apenas el 8.7 % de las personas participantes contaban con un documento de identidad con su nombre social establecido. El 87 % de las personas encuestadas no cuentan con un nombre y género acorde con su identidad de género en sus respectivos documentos de identidad. Adicionalmente, las trabas y costos relacionados al proceso judicial necesario para cambiar el nombre evitan que muchas personas trans decidan iniciar el proceso; además, es muy demandante y emocionalmente desgastante para las personas trans.

A los costos del cambio de identidad en el DNI, se suma la exposición a situaciones de violencia y discriminación debido a su identidad de género. En base a la Primera Encuesta Virtual para Personas LGBTI (INEI, 2017), las personas trans, en comparación a las personas cisgénero y las personas no trans, se han visto más expuestas a un trato sin respeto a su género (63 %), a situaciones donde se les ha ridiculizado en voz alta llamándole por su nombre legal (48 %) y se les ha negado el ingreso o expulsado de determinados espacios (39 %). Más del 19 % tuvieron dificultades para registrar su identidad.

Tabla 3

PROPORCIÓN DE PARTICIPANTES AFECTADOS/AS POR SITUACIONES DE VIOLENCIA Y/O DISCRIMINACIÓN SEGÚN IDENTIDAD DE GÉNERO³⁶

Situaciones de violencia y/o discriminación	Personas trans	Personas no binarias	No trans
Le negaron o dificultaron el derecho a registrar su identidad.	19.3 %	3.2 %	0.5 %
Le expulsaron o le negaron la entrada por su identidad de género y/o expresión de afecto en espacios.	38.9 %	20.7 %	16.3 %

36 La pregunta original en el cuestionario es “A lo largo de su vida, ¿Alguna vez ha experimentado alguna de las siguientes situaciones?”. Las posibilidades de respuesta eran “Sí” y “No”, por lo que para el análisis sólo hemos considerado las respuestas positivas.

Situaciones de violencia y/o discriminación	Personas trans	Personas no binarias	No trans
Le ridiculizaron en voz alta llamándole por su nombre legal.	47.7 %	8.8 %	8 %
Le trataron sin respetar el género con el cual se identifica.	63 %	22.5 %	10.1 %

Fuente: Elaboración propia con base en INEI (2017).

Desde el sector público, el Grupo de Trabajo para la Documentación de las Personas Trans del Reniec, a través del Plan Nacional Perú Libre de Indocumentación 2017–2021 y la aprobación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018–2021, reconoce a la población LGTBI como parte de los trece grupos de especial protección promovido desde el Minjus. Además, solo tres entidades públicas cuentan con instrumentos que recogen información sobre la identidad sexual y/o de género de la población (Promsex, 2021): el Programa Aurora del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Mimp), el Registro de Situaciones de Riesgo de Personas Defensoras de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia (Minjus), y el Portal SISEVE del Ministerio de Educación (Minedu).

1.3 La emergencia de protocolos que promueven el derecho al voto de las personas trans en América Latina

Entre 2017 y 2021, se crearon en América Latina cuatro protocolos dirigidos a garantizar el derecho a votar de la ciudadanía trans en elecciones de nivel nacional y subnacional.³⁷ Estos protocolos, aprobados en México, Colombia, Chile y Perú, buscan eliminar los obstáculos que enfrentan las personas trans durante el día de las elecciones, pues la discriminación y violencia sistemática sufrida por las personas trans en nuestra región abarca todas las esferas, incluida la esfera política-electoral. A continuación, se hace un breve repaso de cada uno de estos protocolos.

³⁷ Para conocer otras iniciativas en este sentido por parte de las autoridades electorales de la región, ver la tabla comparativa del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina sobre “Acciones para el reconocimiento de Derechos Políticos de personas LGBT realizadas por Autoridades Electorales”. Disponible en <https://bit.ly/3W8VsrK>

Tabla 4

LOS PROTOCOLOS QUE PROMUEVEN EL VOTO DE LAS PERSONAS TRANS EN AMÉRICA LATINA

País	Año de publicación	Nombre del protocolo
México	2017	Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto ³⁸
Colombia	2020	Protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans (transgénero, transexuales y travestis) ³⁹
Chile	2020	Protocolo de actuación para caso de electores con cambio de sexo registral no incorporado al padrón electoral ⁴⁰
Perú	2021	Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans ⁴¹
Perú	2022	Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans ⁴²
Perú	2022	Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans y no-binarias ⁴³

Elaboración propia con base en Between LGTB⁴⁴ y ONPE.

38 Ver Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) por el que se aprueba el protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana (INE/CG626/2017) aprobado el 22 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/3ixogvk>

39 Ver Resolución núm. 3480 del 13 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3EYr-tvt>

40 Ver el Acta Tricentésima Cuadragésima Cuarta Sesión Ordinaria del Consejo Directivo del Servicio Electoral de Chile, 12 de octubre de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3B311zS>.

41 Ver Resolución Jefatural n.º 062-2021-JN/ONPE, 8 de marzo de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3v9kHx7>

42 Ver Resolución Jefatural n.º 1663-2021-JN/ONPE, 2 de mayo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3gXBYak>

43 Ver Resolución Jefatural n.º 003001-2022-JN/ONPE, 2 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3FnVKW8>

44 Ver <https://www.betweenlgbt.com.mx/>

1.3.1 México

En junio de 2017, activistas, organizaciones y la representación partidista del PRD, partido de centroizquierda, solicitaron al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) la creación de un protocolo para que las y los funcionarios de casilla no nieguen el derecho al voto de las personas trans. En México, desde 2017, la capital del país y los estados de Michoacán y Nayarit ya permitían que las personas trans cambiaran su identidad a través de un trámite administrativo (Ravel, 2019). Para 2022, el número de estados que lo permitían llegó a diecinueve (Ulises, 2022).

Durante la segunda mitad del año 2017, la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica del INE elaboró el protocolo por encargo del Consejo General de esta institución.⁴⁵ El diseño del protocolo mexicano estuvo marcado por la participación de organizaciones y personas trans de todo el país. Rebeca Garza, en ese entonces especialista interna para la elaboración del protocolo, relata en una carta dirigida al consejero presidente del Consejo General del INE, Lorenzo Córdova, los debates y tensiones observados poco antes de publicarse el documento el 22 de diciembre de 2017.⁴⁶ Su testimonio da cuenta de un proceso dinámico en el que la participación continua de personas trans durante el diseño fue clave.

Este protocolo se aplicó por primera vez durante las elecciones locales y la elección federal de 2018, considerada la más grande en la historia democrática mexicana. A partir de entonces, se aplicó en los procesos locales de 2019 y las subsiguientes jornadas electorales.

1.3.2 Colombia

Desde el 2015, en Colombia se contempla un procedimiento para que las personas trans puedan cambiar el nombre y sexo en sus documentos de

45 En 2012, en México ya existía una pauta para garantizar el derecho al voto de las personas trans durante la jornada electoral (Circular n.º 111 del Instituto Electoral de la Ciudad de México). Esta tenía como objetivo que se atendiera adecuadamente a las personas trans que no habían cambiado todavía de identidad en sus documentos oficiales.

46 Con esta carta pide desmontar prejuicios sociales “que inevitablemente están encarnados” en las personas que toman decisiones en el organismo electoral. La carta se encuentra disponible en: <https://bit.ly/3ulPms3>

identidad (Decreto 1227, 4 de junio de 2015).⁴⁷ A pesar de este y otros avances, la Misión de Observación Electoral (MOE), la fundación Grupo de Acción y Apoyo a personas Trans (GAAT) y Caribe Afirmativo identificaron las barreras para votar de las personas trans, como los malos tratos y cuestionamientos a su identidad dentro de los locales para votar. A partir de junio de 2020, estas tres organizaciones diseñaron una propuesta de protocolo aplicable a cualquier tipo de elección popular y/o mecanismos de participación ciudadana. La siguiente cita resume el proceso de diseño del protocolo, que fue participativo y estuvo liderado por estas organizaciones hasta su publicación.

Durante el proceso de construcción de este protocolo se realizaron diversas mesas de trabajo con organizaciones de la sociedad civil, activistas independientes, agencias de cooperación internacional y delegaciones de diferentes embajadas [...] El 10 de septiembre de 2020, por invitación del Presidente del CNE, doctor Hernán Penagos, se presentó la propuesta ante la sala plena de la entidad, la cual contó con la participación y respaldo de destacados y destacadas representantes de la comunidad internacional. Luego de esto, el CNE inició la discusión al interior de la Sala Plena, dando como resultado su aprobación en octubre de este mismo año mediante la Resolución No. 3480 de 2020. (MOE Colombia et al., 2020, p. 7)

Estas organizaciones han continuado con su labor, haciendo seguimiento a la implementación del protocolo e incluyendo entre sus actividades la observación electoral de personas trans.

1.3.3 Chile

El 27 de diciembre de 2019 entró en vigor la Ley n.º 21.120,⁴⁸ que reconoce y da protección al derecho a la identidad de género en Chile.⁴⁹ Poco después, en enero y julio de 2020, se dieron algunas de las coordinaciones entre el Servicio Electoral (Servel) y organizaciones LGBTI. Estas organizaciones propusieron

47 Disponible en: <https://bit.ly/3EZRcnc>

48 Poder Judicial de Chile. 2020. Guía de la Ley n.º 21.120. Guía para garantizar el ejercicio del derecho a la identidad de género de personas usuarias e integrantes del Poder Judicial. Disponible en: <https://bit.ly/3umcXJi>

49 Esta ley, publicada en diciembre de 2018, fue reglamentada el 13 de agosto de 2019, en lo referido al procedimiento administrativo de rectificación de partidas de nacimiento. Ver <https://bit.ly/3gX9JZy>

la elaboración de un protocolo que garantice el voto de personas trans que cambiaron su nombre y sexo en el registro. Se consideraron dos posibles escenarios para votantes trans: uno donde el cambio de nombre y el sexo en el documento de identidad haya sido tomado en cuenta en el padrón, y otro donde no. En el primero de los casos, se buscó garantizar el buen trato y, en el segundo, la adecuada verificación de la identidad de la persona votante. Entre las estrategias utilizadas, se identificaron las mesas donde votarían personas trans que solicitaron el cambio de nombre y sexo, a fin de capacitar a las personas que recibirían los votos.

El protocolo chileno⁵⁰ se publicó el 21 de octubre de 2020, pocos días antes del Plebiscito Nacional del 25 de octubre del mismo año, pospuesto debido a la pandemia por COVID-19. Luego de su publicación, organizaciones como Organizando Trans Diversidades (OTD) apoyaron en su difusión. El año siguiente, en el marco de la elección presidencial de 2021, las personas trans solicitaron al organismo electoral⁵¹ que su personal sea sensibilizado y conozca los protocolos, que la verificación de identidad en las mesas de votación no genere estrés en quien vota (“sin acusaciones de suplantación de identidad y sin forzarle a revelar su identidad trans”) y que se actualice el padrón y el protocolo (esto último para que pueda ser aplicado en cualquier proceso electoral). Durante el Plebiscito Constitucional en 2022, Servel continuó difundiendo información en redes sociales acerca del protocolo.

1.3.4 Perú

A diferencia de los casos anteriores, Perú no cuenta con una ley que reconozca la identidad de género ni ha establecido un mecanismo administrativo para el cambio de nombre y/o sexo en el documento de identidad. El protocolo peruano se elaboró durante la segunda mitad de 2020, casi en paralelo al protocolo colombiano, en un proceso liderado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) con el apoyo de IDEA Internacional. En octubre de 2020 se contaba con versiones preliminares del protocolo y, entre noviembre y diciembre, se realizaron reuniones con dieciocho organizaciones de la sociedad civil para recibir retroalimentación. En enero y febrero de 2021 se solicitó la

50 El protocolo se aprobó el 12 de octubre de 2020, en sesión ordinaria del Consejo Directivo de Servel. Ver acta en <https://bit.ly/3B311zS>

51 En la sesión del 3 de agosto de 2021 de Servel, organizaciones de la sociedad civil que representaban las demandas de grupos vulnerables presentaron sus propuestas en la Mesa Ampliada del organismo electoral. Ver: <https://bit.ly/3XQguNp>

opinión de las entidades públicas y organizaciones con actividades asignadas en el protocolo: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional del Perú (PNP), las Fuerzas Armadas (FF. AA.), observadores/as electorales y el Ministerio Público. El protocolo se aprobó el 8 de marzo de 2021 y fue aplicado alrededor de un mes después, en las elecciones generales del 11 de abril, y luego en la segunda elección presidencial del 6 de junio. Durante este proceso electoral, y a lo largo del 2021, la ONPE llevó a cabo las actividades de investigación y aprendizaje que conforman los capítulos 3, 4 y 5 de este documento.

En 2022, la ONPE, con el continuo acompañamiento de la sociedad civil, actualizó el protocolo para las elecciones internas celebradas el 15 y 22 de mayo y, en septiembre, durante las ERM 2022, se volvió a actualizar el protocolo.

1.3.5 Comparando los protocolos

Con sus particularidades, se observan aspectos similares en los cuatro protocolos sobre los cuales parece haber consenso. En la tabla siguiente se hace una comparación exploratoria, con base en los contenidos explícitos de los cuatro documentos.

Tabla 5
COMPARACIÓN ENTRE LAS PAUTAS PARA EL TRATAMIENTO DE VOTANTES TRANS

N.º	Pautas mencionadas explícitamente	México	Colombia	Chile	Perú*	Perú**
1	Solicita usar el nombre social (o preferido) de la persona.	No	No	Sí	No	Sí
2	Solicita dirigirse a la o el votante por sus pronombres preferidos.	No	No	Sí	No	Sí
3	Menciona que el incumplimiento del protocolo puede dar lugar a una denuncia por discriminación.	Sí	No	Sí	Sí	Sí
4	Señala que la falta de concordancia entre la expresión de género con la información registrada en su documento de identificación no podrá ser causal para impedir su derecho al voto.	Sí	Sí	No	Sí	Sí
5	Sugiere o pide usar los apellidos de las personas trans.	Sí	Sí	No	Sí	Sí
6	Prohíbe divulgar cualquier dato confidencial de votantes trans durante y después de la jornada electoral.	No	No	Sí	No	Sí
7	Menciona que el organismo electoral identifica las mesas donde votarán personas trans que cambiaron su documento de identidad.	No	No	Sí	No	No
8	Existe un procedimiento en caso exista duda razonable sobre la identidad de la persona trans que vota.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí



N.º	Pautas mencionadas explícitamente	México	Colombia	Chile	Perú*	Perú**
9	Las pautas se enmarcan en una ley que reconoce que el derecho a la identidad de género, que facilitan el cambio de nombre y sexo en el registro respectivo.	Sí	Sí	Sí	No	No
10	Señala pautas específicas para las fuerzas del orden.	No	Sí	No	Sí	Sí
11	Señala pautas para los/as personeros/as, apoderados/as, representantes o testigos electorales.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
12	Establece un procedimiento de presentación de quejas.	Sí	Sí	No	Sí	Sí
13	Establece el procedimiento a cargo del organismo electoral respecto a las quejas o incidentes presentados.	Sí	Sí	No	Sí	Sí
14	Presenta acciones de sensibilización y capacitación institucionales y/o interinstitucionales.	Sí	Sí	No	Sí	Sí
15	Incluye acciones focalizadas hacia personas trans para actualizar el padrón (nombre, sexo y/o domicilio).	No	Sí	No	No	No
16	Señala alianzas con entidades públicas y organizaciones trans	Sí	Sí	No	No	No
Total de pautas contempladas		10	11	8	9	12

Fuente: Elaboración propia.

*En esta columna, se utiliza para el análisis la primera versión del protocolo, aprobada en marzo de 2021.

**En esta columna, se utiliza la última versión del Protocolo Trans, aprobada en septiembre de 2022.

Como se observa en los puntos 8 y 11 de la tabla, parece haber consenso acerca de dos temas: la necesidad de un procedimiento en caso exista duda razonable sobre la identidad de la persona trans y de pautas que apliquen a representantes de las organizaciones políticas en los locales de votación (personeros/as, apoderados/as, representantes o testigos electorales). Se infiere, entonces, que la verificación de la identidad (e impugnación del voto) de las personas trans y cómo se realiza ha sido una preocupación común en los cuatro protocolos, especialmente cuando es solicitada por representantes de los partidos políticos. Sin embargo, en el caso mexicano y colombiano no se especifican las pautas a utilizar, sino que se indica que aquellas no variarán respecto a las aplicadas a cualquier votante.

Por otro lado, las medidas menos extendidas corresponden a los puntos 7 (solo presente en Chile) y 15 (solo presente en Colombia). En Chile, el organismo electoral identifica las mesas donde votarán personas trans que cambiaron su documento de identidad y, en Colombia, se llevan a cabo acciones focalizadas hacia personas trans para actualizar el padrón (nombre, sexo y/o domicilio). Ambas formas de intervención son de las pocas que involucran abordar a las personas trans directamente.

De los cuatro protocolos, hasta 2021, el colombiano era el que consideraba el mayor número de medidas en la tabla (11 de 16). En 2022, Perú pasa de 9 a 12 medidas consideradas en el Protocolo Trans actualizado, siendo todavía el país que no cuenta con una normativa que facilite la modificación del nombre y el sexo en el documento de identidad a través de un proceso administrativo. Chile es donde menos medidas se contemplan en su protocolo.

CAPÍTULO 2

CÓMO SE DISEÑÓ EL PRIMER PROTOCOLO TRANS EN PERÚ

En este capítulo se presentan aspectos clave alrededor del proceso de diseño del primer Protocolo Trans en Perú, aprobado en el marco de las EG 2021. Estos son: (i) el papel de las organizaciones y activistas LGTBI y trans en el posicionamiento de un protocolo de este tipo en la agenda de los organismos electorales, y en su posterior diseño e implementación; (ii) la elaboración colaborativa del protocolo y los diferentes actores que dieron aportes para su mejora; y (iii) los factores que podrían explicar la introducción del Protocolo Trans en un contexto adverso como el peruano.

2.1 La incidencia y participación de las organizaciones y activistas LGTBI y trans

Los estudios dedicados al surgimiento de las medidas institucionales que protegen los derechos de las personas LGTBI han subrayado el papel que juegan los movimientos y organizaciones sociales en las agendas políticas nacionales y subnacionales. En América Latina, las actividades y estrategias desplegadas por activistas LGTBI han sido contempladas como uno de los principales factores internos que permite el “empuje” de estas reformas (Muñoz-Pogossian, 2020). A pesar de que los movimientos y organizaciones LGTBI están generalmente desprovistas de recursos o aliados/as en los sectores populares, estos logran desarrollar asociaciones fuertes con movimientos sociales y actores políticos estratégicos, aumentando así la probabilidad de influir en la política pública (Corrales, 2017). De esta manera, el trabajo conjunto de organizaciones y activistas LGTBI con partidos políticos, entidades estatales o actores transnacionales

ha permitido la receptividad de sus demandas en diferentes ámbitos de gobierno (Muñoz-Pogossian, 2020).

Las organizaciones trans y no-binarias en Perú desempeñaron un rol fundamental en el surgimiento y diseño del protocolo. A continuación, se ahondará en tres momentos principales de su participación: el trabajo de incidencia desde años previos a su elaboración, su participación en el diseño, y durante la implementación del protocolo.

En primer lugar, las organizaciones trans y no-binarias fueron quienes, a través de un arduo trabajo de incidencia, identificaron y denunciaron las barreras que enfrentan al ejercer sus derechos políticos y electorales, posicionando el tema como un problema público y exigiendo acciones desde el Estado para su solución. Como se mencionó en el capítulo anterior, fue en el marco de las EG 2016 que un grupo de organizaciones y activistas trans (No Tengo Miedo,⁵² Fémimas y Diversidades Trans Masculinas), con apoyo de IDEA Internacional, se asociaron para realizar una campaña llamada “Voto Trans” y un diagnóstico (descrito en el capítulo anterior) sobre el acceso al derecho al voto de las personas trans (No Tengo Miedo et al., 2016). Se elaboró y difundió una cartilla para votantes trans, con recomendaciones para ejercer el voto sin que se cuestione la identidad o se vulneren derechos. La cartilla señala “nadie tiene derecho a decir tu nombre legal en voz alta” y presenta un enlace web donde se podía reportar un acto discriminatorio. El informe (Imagen 1), que analiza 155 testimonios de personas trans, reveló la violencia transfóbica sufrida durante la jornada electoral y la importancia de capacitar a los diferentes actores electorales en materia de diversidad de género y derechos políticos, especialmente a las y los votantes, miembros de mesa y agentes de seguridad (No Tengo Miedo et al. 2016). El informe también contenía recomendaciones para el Estado peruano, como la aprobación de una ley de identidad de género que garantice a las personas trans sus derechos y necesidades básicas. A la ONPE, se le recomienda “capacitarse para poder garantizar el derecho al voto a todxs lxs ciudadanxs sin discriminación por género, orientación sexual o apariencia física” (No Tengo Miedo et al. 2016).

52 Desde 2021, la organización se denomina “Rosa Rabiosa”.

Imagen 1

PRIMERA PÁGINA DEL INFORME SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE PERSONAS TRANS - #NoTengoMiedo (2016)

#VOTOTRANS

39 PERSONAS TRANS

Reportan haber recibido acoso, discriminación y violencia al momento de efectuar su voto:
ELECCIONES GENERALES 2016

Informe Final: No Tengo Miedo, Féminas y DTM



#No tengo miedo



La población trans se movilizó este domingo 10 de abril para acudir a los centros de votación no solo a ejercer su deber ciudadano, sino también para vigilar que se garantice su derecho al voto y a la identidad. Fueron 30 monitorxs a nivel nacional en 12 regiones del Perú que se movilizaron en estas elecciones generales para vigilar que se garantice el derecho al voto de las personas trans. Así, recopilamos testimonios de 155 personas a lo largo del país para conocer su experiencia electoral.

Si bien la mayoría fueron mujeres trans que fueron a votar acompañadas de otras compañeras trans, el grueso del acoso transfóbico sobre su identidad de género se concentró en grupos de personas que acudieron a votar solas, siendo en su mayoría hombres trans y personas de género no binario. Un total de 39 personas transgénero reportaron haber recibido discriminación, acoso y/o violencia al momento de acudir a votar, mediante la plataforma virtual www.notengomiedo.pe/vototrans

Así, comprobamos que los hombres trans y personas trans-masculinas y de género no binario fueron las que reportaron más dificultades al momento de emitir su voto, siendo 7 de los 8 casos donde lxs miembros de mesa exigieron explicaciones sobre su apariencia para dejarles votar. Aquí incluimos también un intento de impugnación del voto y una expulsión del local de votación. Adicionalmente, se desmotivó el voto de una mujer trans joven en Lambayeque quien fue expuesta por personerxs y miembros de mesa como una persona transgénero frente al resto de votantes, además de llamar a la ONPE y a la Policía y burlarse de su identidad. Frente a esta situación y al sentirse humillada, nuestra compañera se retiró del local de votación y no votó, configurándose entonces una vulneración al derecho a su identidad, al voto y una afectación a su patrimonio en tanto deberá pagar la multa correspondiente por no votar.

Adicionalmente 3 personas trans reportaron que no pudieron acudir a votar puesto que su proceso de cambio de nombre de DNI les ha obligado a modificar su residencia fuera de Lima. Consideramos fundamental que la ONPE, la RENIEC y el JNE garanticen el derecho a la identidad y al voto de todxs lxs peruanxs, especialmente de aquellas poblaciones históricamente vulneradas que tienen mayor dificultad en el acceso a sus derechos, como sucede en el caso de las personas transgénero.

Fuente: No Tengo Miedo et al. (2016)

El monitoreo realizado en las EG 2016 fue replicado en las Elecciones Regionales y Municipales 2018 (ERM 2018) y el Referéndum Nacional 2018 (RN 2018). Estos procesos vinieron acompañados de campañas en redes sociales orientadas a defender el voto de la ciudadanía trans (Imagen 2) y a sensibilizar a la población sobre los actos de discriminación o violencia transfóbica presentes en los procesos electorales.⁵³

53 Vídeo de la campaña “#VotoTrans 2018”, difundido en las redes sociales de la organización No Tengo Miedo (ahora Rosa Rabiosa). Disponible en: <https://bit.ly/3VQn0C5>

Imagen 2

CAMPAÑA “#VotoTRANS 2018” IMPULSADA POR ORGANIZACIONES TRANS A TRAVÉS DE REDES SOCIALES EN EL MARCO DEL RN 2018

VOTO TRANS

¿QUÉ ES VOTO TRANS?

ES UNA CAMPAÑA DIRIGIDA A PERSONAS TRANS Y DE GÉNERO NO BINARIO PARA LOS PRÓXIMOS PROCESOS ELECTORALES

1 ¿QUÉ BUSCAMOS?

1 COMPARTIR INFORMACIÓN QUE NOS SEA ÚTIL EL DÍA DE IR A VOTAR

2 FACILITAR HERRAMIENTAS PARA CONOCER NUESTROS DERECHOS Y PODER ENFRENTAR SITUACIONES DE VIOLENCIA

3 REGISTRAR Y VISIBILIZAR CUALQUIER TIPO DE DISCRIMINACIÓN O AGRESIONES QUE PODEMOS EXPERIMENTAR

¿CUÁL ES LA IMPORTANCIA DE ESTA CAMPAÑA?

EVIDENCIAR LOS ACTOS DE VIOLENCIA A LOS QUE ESTAMOS EXPUESTXS POR NO CONTAR CON UN DOCUMENTO DE IDENTIDAD QUE NOS REPRESENTE O PORQUE NUESTRA APARIENCIA Y/O EXPRESIÓN NO SE ASIMILA A LOS ROLES TRADICIONALES DEL GÉNERO.

¿CÓMO PUEDES PARTICIPAR?

INFÓRMATE
BIEN ANTES DE IR A VOTAR.

COMPARTE
LA INFORMACIÓN CON TUS AMIGXS, PODRÍAN NECESITARLA.

CUÉNTANOS
TU EXPERIENCIA LLENANDO EL FORMULARIO LUEGO DE IR A VOTAR EN:

www.notengomiedo.pe/vototrans

Durante este periodo, las organizaciones LGTBI y, específicamente, trans, contaron con un mecanismo de coordinación directa con un organismo electoral, lo que permitió implementar iniciativas a favor de sus derechos políticos: la Mesa de Trabajo para Promover los Derechos de las Personas Gays, Transsexuales, Bisexuales e Intersexuales. En 2016 se creó la Mesa, convocando a más de doce organizaciones sociales LGTBI a nivel nacional. Este espacio de coordinación con un organismo electoral y entidades públicas (como el Mimp y el Reniec) marcó el inicio de una serie de acciones orientadas a sensibilizar a las organizaciones políticas y a fortalecer las capacidades de liderazgo de personas LGTBI que quisieran incursionar en política (Rojas, 2021). Una de estas acciones fue el programa “EMPODERA”, la primera escuela de formación política LGTBI en el Perú, que permite a activistas LGTBI que busquen postular a cargos de representación política fortalecer sus capacidades en materia de derechos humanos, democracia, gobernabilidad, entre otros.⁵⁴ En su edición de 2020, participaron en el programa cinco hombres trans y ocho personas de género no binario de un total de 60 participantes LGBTI+ de Lima y las regiones (Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos, 2021). Otras acciones consistieron en impulsar la inclusión de propuestas enfocadas en las demandas de las personas LGTBI en los planes de gobierno y en generar compromisos de no discriminación por orientación sexual e identidad de género durante la campaña electoral entre las organizaciones políticas (iniciativa denominada “Pacto Ético”). En el marco de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 (ECE 2020), la DNEF/JNE desarrolló materiales virtuales y físicos que buscaban sensibilizar el voto trans (Imagen 3) utilizando los hallazgos del informe #NoTengoMiedo. Este material recalca los tipos de vulneraciones sufridas por las personas trans en los procesos electorales (Observa Igualdad, 2020b).

54 Nota de prensa: <https://bit.ly/3imACGv>

Imagen 3

EVIDENCIA DE FOLLETO DIGITAL DE LA DNEF SOBRE VOTO TRANS EN LAS ECE 2020

JNE
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

ELECCIONES CONGRESALES EXTRAORDINARIAS 2020

VOTO DE LAS PERSONAS TRANS

En el Perú, ciudadanas y ciudadanos tienen derecho a elegir en igualdad y libremente a sus representantes. Este derecho se ejerce mediante el voto, el cual se realiza con el Documento Nacional de Identidad (DNI).

Sin embargo, existen poblaciones históricamente discriminadas, entre las que se encuentran las personas trans: travestis, transgéneros y transexuales que todavía ven limitado su derecho al voto, dado que enfrentan diferentes tipos de agresiones el día de la votación, como, por ejemplo, cuestionamientos sobre su identidad, su apariencia física, su forma de vestir o de expresarse.

¿QUIÉNES SON LAS PERSONAS TRANS?

El término trans es un término utilizado para describir las diferentes variantes de la identidad de género, cuyo común denominador es la no conformidad entre el sexo asignado al nacer de la persona y la identidad de género que ha sido tradicionalmente asignada a este. Es importante señalar que las personas trans construyen su identidad independientemente de un tratamiento médico o de intervenciones quirúrgicas. (Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Y, ¿QUÉ ES LA IDENTIDAD DE GÉNERO?

Es la vivencia interna e individual del género, tal como cada persona la siente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales. (Corte Interamericana de Derechos Humanos).

DNEF | Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Av. Nicolás de Piérola 1070
Central: (511) 311 - 1700

Fuente: Observa Igualdad (2020a, 2020b)

El trabajo previo de las organizaciones y activistas trans permitió que las autoridades electorales evaluaran la incorporación de medidas específicas para garantizar el derecho al voto de las personas trans en el marco de sus funciones institucionales. Los informes publicados en 2016 y 2018 por No Tengo Miedo, Fémimas y Diversidades Trans Masculinas sobre la situación del voto trans en Perú (No Tengo Miedo et al. 2016) tuvieron especial relevancia en su formulación, en un contexto en el que la aprobación e implementación del Protocolo Trans en México era conocida (INE, 2018). Así, en 2018, organizaciones LGTBI y trans fueron contactadas por los organismos electorales para deliberar en torno a las posibles medidas de atención a personas trans durante las elecciones. A pesar de que no se llegó a concretar en una medida de atención para la ciudadanía trans en estas reuniones, fue ese momento en el que los organismos electorales empezaron la discusión sobre la necesidad de un Protocolo Trans y evaluaron qué institución debería llevar la rectoría del diseño e implementación. En 2020, la ONPE asumiría el papel de organismo encargado y comenzaría la colaboración con IDEA Internacional. A su vez, IDEA Internacional se encontraba realizando un proyecto con la Unión Europea para la implementación de las recomendaciones de la Misión de Observación Electoral que esta había desplegado durante las Elecciones Congresales Extraordinarias de 2020 (ECE 2020). En marzo de ese mismo año, el informe final de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (Informe MOE EU) para las ECE 2020, a partir de los informes brindados por organizaciones LGTBI, señalaba

(...) No se dieron instrucciones específicas a los miembros de mesa sobre el voto de los votantes transexuales y transgénero cuyo DNI no reflejase el género y el nombre adquiridos. A este respecto, varios grupos LGBTI informaron de que el día de las elecciones, varios votantes transexuales y transgénero fueron objeto de intimidación y actitudes despectivas en algunos locales de votación. [Recomendamos] Garantizar la dignidad de las personas transgénero y transexuales y el pleno ejercicio de su derecho al voto activo y pasivo, facilitando los procedimientos para cambiar legalmente sus nombres y su género de acuerdo con su identidad adquirida. (Informe MOE EU, 2020)

Ya aprobada la idea de crear un protocolo para votantes trans en 2020, las organizaciones trans y LGTBI retomaron vínculos con la ONPE al ser invitadas a participar nuevamente en el proceso, revisando y validando la primera versión

del documento.⁵⁵ La ONPE, junto con IDEA Internacional, llevaron a cabo dos sesiones virtuales de revisión y diálogo, logrando confirmar la participación de dieciocho representantes de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales. Luis Egúsqiza Mori, Oficial de Programas de IDEA Internacional, destaca la participación de las organizaciones.

Nosotros iniciamos con ONPE un proceso de elaboración de esas normas. Un proceso que incluía, por supuesto, a las unidades técnicas de ONPE, pero también una retroalimentación con las organizaciones. [...] Se trabajó la primera versión y esa primera versión tuvo retroalimentación. Ahí estuvieron “Más igualdad”, también estuvo “Presente” y diversas organizaciones que se acercaron a la elaboración del Protocolo (L. Egúsqiza, comunicación personal, 7 de octubre de 2022).

Entre las organizaciones que participaron de las sesiones de retroalimentación, se encuentran la Red Peruana TLGB, Asociación de Personas Trans de Lima Sur, Red LGTB Arequipa, Casa Trans de Lima Este, RUNA, Visibilidad Trans Masculina, No Tengo Miedo (ahora Rosa Rabiosa), Fraternidad Trans Masculina (ahora Diversidades Trans Masculinas), Reforma Trans, AUDESF, Más Igualdad y RedLacTrans. También participaron organizaciones feministas, como el Movimiento Manuela Ramos, el CMP Flora Tristán y miembros de la campaña “Somos la Mitad, Queremos Paridad”. Se contó con la presencia de organizaciones no gubernamentales especialistas en derechos de la diversidad de género y la diversidad sexual, como Promsex, Presente y Consultorio Únicxs. De acuerdo con Arturo Dávila, presidente de Diversidades Trans Masculinas, el sufragio seguía siendo un tema crucial para las organizaciones y las personas trans y no-binarias en general.

A nosotros, cuando escuchamos de la iniciativa, nos pareció urgente, porque pasaba en la mayoría de las elecciones. Nosotros ya tenemos siete años. Muchos de nuestros compañeros nos llamaban para pedirnos que los acompañemos o que nos acompañemos, porque era demasiado peligroso. Ha habido situaciones incluso donde no les dejaban votar y gente de la ONPE, que está fiscalizando todo el proceso, no les ayudaban completamente porque no les sabían ni siquiera tratar,

55 Las sesiones virtuales de validación del primer borrador del Protocolo Trans se realizaron el 20 de noviembre de 2020 y el 02 de diciembre de 2020.

no había un protocolo de atención en ese momento. Apelaban al juicio de la mesa decían ‘bueno, que la mesa decida’ y era como ‘pero ¿por qué?’. A mí incluso me ha tocado votar en Trujillo, porque yo soy de Trujillo, votar con mi recibo de luz porque no me creían que era yo. [...] Ha habido muchas otras personas que han preferido no ir a votar y pagar la multa, aún en estado de precarización [...] Entonces al saber de la iniciativa nos pareció bravazo que empezamos a organizarnos desde ahí.” (A. Dávila, comunicación personal, 21 de octubre de 2022)

De acuerdo con María Soledad Fernández, abogada especialista en derechos de las personas trans y consultora de IDEA Internacional para la elaboración del protocolo, las sesiones de diálogo con las organizaciones y activistas trans fue, probablemente, el momento más importante del proceso de diseño. Las observaciones y recomendaciones recibidas fueron insumo importante durante la redacción del protocolo.

El momento más importante fue escuchar a las personas a quienes iba dirigido el protocolo. Más allá de si a ellas les parecía o no el documento, escucharlas era lo más importante, porque son ellas, estas personas, esta población, la que vive todas esas dificultades que busca prevenir el protocolo. Para mí, eso era una conexión con la realidad, porque el primer borrador se hace desde una lógica más de conocimiento, academia, pero este otro momento es muy importante porque es el aterrizaje. (M.S. Fernández, comunicación personal, 8 de septiembre de 2022)

Finalmente, aprobado el protocolo en marzo de 2021, la participación de organizaciones y activistas trans se dirigió a la implementación del mismo, con la revisión del afiche informativo que sería utilizado antes y durante la jornada electoral, y la difusión de los contenidos del protocolo. Este configura un tercer momento de la participación de las organizaciones y activistas trans.

Respecto a la revisión del afiche, la ONPE elaboró seis propuestas, las cuales fueron socializadas con representantes de organizaciones y activistas trans para retroalimentar las ilustraciones y su contenido.⁵⁶ Tras el diálogo, se hicieron modificaciones y se eligió el afiche con mayor aceptación por parte de

56 El afiche fue diseñado por el área de Capacitación de Actores Electorales, de la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (GOECOR) en 2021.

las y los activistas trans.⁵⁷ Como resultado se obtuvo el afiche “Aquí votamos todxs” cuyo uso se describe en el siguiente capítulo.

Durante la implementación del protocolo, las organizaciones LGTBI aportaron en su difusión a través de diferentes iniciativas, entre las que se puede mencionar el resumen elaborado por DIVERSXS y Resistencia Transmasculina Perú (Imagen 4).

Imagen 4

MATERIAL DE DIFUSIÓN SOBRE EL PROTOCOLO TRANS, ELABORADO POR DIVERSXS Y RESISTENCIA TRANSMASCULINA PERÚ



Fuente: DIVERSXS y Resistencia Transmasculina Perú y Amnistía Internacional. Disponible en: <https://bit.ly/3iGeCq8>

57 Ver afiche en el anexo 4.

Los balances sobre el proceso de diseño e implementación del Protocolo Trans que realizaron las organizaciones trans que participaron del proceso representan aprendizajes para la ONPE. En primer lugar, aunque las y los representantes de las colectivas y organizaciones participantes manifestaron su entusiasmo por involucrarse en la creación del protocolo, también expresaron la necesidad de trabajar en torno a estos temas fuera del momento electoral. Para Santiago Balvín, coordinador general de la colectiva Rosa Rabiosa, el involucramiento de las organizaciones no debe solo centrarse en el periodo electoral.

Siento que de cierta manera sí ha habido voluntad por hacer las cosas, pero [...] ONPE solamente se acercaba a las organizaciones cuando ya iban a hacer elecciones. Si eres una persona que trabaja en el Estado, sabes que ese tipo de políticas se implementan con un año o dos años, con anticipación. Buscar a las colectivas seis meses antes me parece desconsiderado. [...] Creo que eso pudo haberse hecho mucho antes, incluso de las elecciones, no esperar que existan las elecciones para que exista el Protocolo. (S. Balvín, comunicación personal, 20 de octubre de 2022)

En segundo lugar, las y los representantes de las colectivas y organizaciones entrevistadas señalaron que la ONPE debe insistir en convocar a agrupaciones y activistas trans de diferentes regiones del país, incorporando así perspectivas territoriales que profundicen el contenido y alcance del Protocolo. Arturo (Diversidades Trans Masculinas), señala:

Yo creo que debería haber sido una convocatoria abierta, es lo que les dijimos a los compañeros también. Tenemos como el *backup* inicial, otra gente tiene otro tipo de *backup*, incluso en otras regiones tienen otro tipo de *backup*, como para trabajarlo. (A. Dávila, comunicación personal, 21 de octubre de 2022)

En resumen, las organizaciones y activistas trans jugaron un rol importante en el surgimiento, diseño e implementación del Protocolo Trans en Perú. Por un lado, fueron el primer actor interesado en insertar en el debate público las limitaciones que enfrenta la ciudadanía trans al momento de ejercer sus derechos políticos y electorales en los comicios. Gracias a su coordinación y articulación con IDEA Internacional —desde, por lo menos, 2016— lograron

reunir evidencia sobre la problemática en diferentes regiones del país. Ello permitió que los organismos electorales evaluaran la aplicación de medidas al respecto, convocando a sesiones de diálogo con organizaciones y activistas trans en los años siguientes. En 2020, tras la redacción de la primera versión del Protocolo Trans, las organizaciones colaboraron directamente en el documento al retroalimentar y validar su contenido. Una vez aprobado el protocolo, en marzo de 2021, las colectivas, organizaciones y activistas trans también participaron validando el afiche “Aquí votamos todxs” y la difusión del protocolo.

2.2 El diseño y la validación del protocolo

La planificación y aprobación del Protocolo Trans involucró la colaboración con múltiples colectivas y organizaciones sociales, la asistencia de IDEA Internacional⁵⁸, al igual que la opinión técnica de entidades públicas. Las principales actividades que conformaron gran parte de las acciones de ONPE en el proceso de diseño y planificación del Protocolo se sintetizan a continuación.

Tabla 6

PRINCIPALES ACTIVIDADES EN EL DISEÑO DEL PROTOCOLO TRANS EN EL MARCO DE LAS EG 2021

ETAPA	FECHA	ACTIVIDAD/ACONTECIMIENTO
Antecedentes	Dic-2018	Aprobación Del Protocolo Tras En México.
DESARROLLO DE PRIMERA VERSIÓN	sep-2020	Aprobación del Término de Referencia para la elaboración del Protocolo Trans con asistencia de IDEA Internacional.
	oct -2020	Primera reunión con consultoras responsables de elaborar el Protocolo Trans ONPE.
		Primera versión del Protocolo Trans.
	nov -2020	Revisión de funcionarios/as de la ONPE.
Versión mejorada de la primera versión del Protocolo Trans ONPE.		

58 La vinculación desde el inicio del proceso de diseño entre ONPE e IDEA Internacional fue uno de los escalones más importantes para posicionar la agenda de la defensa del voto trans, en conjunto con la activación de las colectivas sociales trans, como se describió en la sección anterior.



Antecedentes	Nov -2020	Aprobación Del Protocolo Trans En Colombia.
VALIDACIÓN DE CONTENIDOS	nov-2020	Primera reunión virtual de validación del documento.
		Segunda reunión virtual de validación del documento.
		Tercera reunión virtual de validación del documento.
ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN	dic-2020	Capacitación virtual “Ciudadanía Trans” dirigido al personal de ONPE.
SOLICITUD y REVISIÓN DE OPINIONES TÉCNICAS A ENTIDADES	ene-2021	GIEE remite sugerencias al nuevo documento, que se denominó “Orientaciones para la atención de personas trans en la jornada electoral”.
	feb-2021	Envío de solicitud de opinión técnica a entidades gubernamentales: Defensoría del Pueblo, Ministerio del Interior, Ministerio Público, JNE y Reniec.
APROBACIÓN	08-mar-2021	Aprobación del “Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral”.

Fuente: Elaboración propia

Los primeros antecedentes institucionales del protocolo se remontan a septiembre de 2020, momento en el que la ONPE, junto con IDEA Internacional, elaboran y aprueban los términos de referencia para la elaboración del Protocolo Trans en el Perú. Para ello, IDEA Internacional asistió a la ONPE con la contratación de una consultora, para que conduzca el proceso de elaboración de una propuesta de protocolo para la atención de personas trans durante las jornadas electorales que incluyera su marco normativo.

La primera versión del protocolo se formuló en noviembre del 2020, bajo el trabajo de la consultora y la revisión de funcionarios/as de la ONPE. Luego, se procedió a convocar sesiones de validación de los contenidos con representantes de las colectivas trans participantes del proceso. Se organizaron tres sesiones durante noviembre de 2020 y se incorporaron sugerencias de las organizaciones participantes. Esto se validó con personal de la ONPE que también participó en estas reuniones.

Para la elaboración de este protocolo se contó con opiniones justamente de estas asociaciones (...) quienes contaban sus experiencias y, así mismo, nos contaban qué es lo que esperaban de la institución. Y de esa manera es que se elabora esto. (Ruth Barcenas, comunicación personal, 16 de noviembre de 2022)

De manera complementaria, en diciembre de 2020 se organizó una capacitación virtual orientada a sensibilizar al personal de la ONPE, en la que una de las organizaciones LGTBI involucrada participó como facilitadora. Esta capacitación se centró en la presentación de conceptos clave para entender las diferencias entre identidad, orientación y expresión de género, entre otros conceptos para comprender la temática de género focalizada en la población LGTBI. Aquí los testimonios de Luis Egúsquiza Mori, de IDEA Internacional, y de Dora Asenjo, especialista legal de la ONPE, participantes de esa capacitación.

[Se recibió capacitación sobre] conceptos del enfoque LGTBIQ, identidad de género, etcétera. Entonces todos (...) aprendimos un poco de cuáles son esas categorías, cómo entendemos el enfoque, cómo entendemos también el constructo de sus derechos, etcétera. Cómo aproximarnos a esa realidad y creo que eso fue bastante constructivo y positivo. (L. Egúsquiza Mori, comunicación personal, 7 de octubre de 2022)

[Los/as capacitadores/as] querían que nosotros nos diéramos cuenta [de] que, por ejemplo, no les daban importancia en el momento de ir a votar al ciudadano y que esto a alguien le podría afectar. Ya sea en la cola, ya sea el momento de votar y que cuando ellos se dirigían a un policía y las Fuerzas Armadas, se burlaban de ellos, eso era lo fundamental. (D. Asenjo, comunicación personal, 17 de noviembre de 2022)

La revisión de la primera versión del protocolo fue llevada a cabo por funcionarios/as de la Jefatura Nacional de la ONPE, de la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (GOECOR) y la Gerencia de Asesoría Jurídica (GAJ), para obtener su opinión técnica sobre la aplicación del protocolo.⁵⁹ Asimismo, se estimaron las recomendaciones ofrecidas por la Gerencia

59 Solicitud a través del proveído n.º 000094-2021-GG/ONPE.

de Gestión de la Calidad (GGC),⁶⁰ que resaltaron la importancia de establecer pautas respecto al personal interno (personal ONPE) y externo (entidades participantes) en la jornada electoral, y determinar la revisión del documento por parte de otras gerencias para aprobar el contenido del documento. Por otro lado, GOECOR⁶¹ indicó algunas recomendaciones respecto a las actividades de capacitación. Finalmente, la GAJ,⁶² a través de la opinión técnica de la Subgerencia de Asesoría Administrativa, resaltó la importancia de especificar las definiciones de los conceptos clave, agregar la especificación sobre el término “prejuicio” y definir algunos puntos respecto a la atención de personas trans por parte de las y los miembros de mesa. A continuación, se presenta un balance de las principales recomendaciones acopladas al documento preliminar del Protocolo Trans en enero de 2021.

60 La opinión técnica de la GGC se formuló a través del informe n.º 000004-2021-GGC/ONPE (7 de enero de 2021).

61 A través del informe técnico n.º 000004-2021-GOECOR/ONPE, la GOECOR hizo llegar su opinión sobre el protocolo.

62 La GAJ emitió su opinión técnica a través del informe n.º 000026-2021-SGAD-GAJ/ONPE, del 15 de enero de 2021, elaborado por la Subgerencia de Asesoría Administrativa.

Tabla 7

CONSOLIDACIÓN DE SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES AL PROTOCOLO POR PARTE DE INSTANCIAS INTERNAS

JEFATURA NACIONAL	GGC	GAJ	GOECOR
<ol style="list-style-type: none"> 1. No condicionar la intervención a la queja. 2. Unir sección de principios y enfoques. 3. Incluir una pauta específica sobre no hacer comentarios o gestos que puedan interpretarse como acoso. 4. Añadir una ruta de queja alternativa para casos en los que personal de ONPE cometa la falta. 5. Validar el protocolo con representantes de la ciudadanía trans. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer pautas sobre el personal de la ONPE y personal externo involucrado dentro del proceso electoral. 2. Establecer criterios de intervención para personal ONPE y personal de JNE, Reniec, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público/ Fiscalía, PNP y FF. AA. 3. Designar a GOECOR como revisor del protocolo pues formaría parte del sistema de gestión de calidad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer las definiciones necesarias respecto a los conceptos de persona cisgénero, binarismo sexual, entre otro que sean aplicable. 2. Especificar el mecanismo de acción de las y los miembros de mesa alguna situación de violencia y/o discriminación dirigida a personas trans. 3. Incorporar el término “impedir” en el caso que se presente una situación donde los miembros de mesa se rehúsen a dejar que las personas trans puedan emitir su voto por su identidad o expresión de género. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Precisar acciones concretas respecto a la capacitación a personal interno y externo participante del proceso electoral. 2. Notificar las especificaciones de las capacitaciones a cada uno de los actores intervinientes.

Fuente: Elaboración propia con base en informes de opinión internos.

Tomando en cuenta las recomendaciones de mejora, en enero de 2021 se elaboró un documento sobre el Protocolo denominado “Orientaciones para la atención de personas trans en la jornada electoral”. Con miras a continuar con la edición del documento, se consultó con entidades que están involucradas en el desarrollo de la jornada electoral. Por ello, a partir del 10 de febrero de 2021, ONPE emite la solicitud de opinión técnica a instituciones públicas y la Asociación Civil Transparencia, reconocida por sus actividades de observación electoral en Perú.

Tabla 8

LISTADO DE ENTIDADES CONSULTADAS Y RESPUESTAS FRENTE A LA SOLICITUD DE OPINIÓN SOBRE EL PROTOCOLO TRANS

ENTIDAD CONSULTADA	DOCUMENTO DE SOLICITUD	SUGERENCIAS
Defensoría del Pueblo	Oficio n.º 000005-2021- GG/ONPE	Sí
Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	Oficio n.º 000008 -2021-GG/ONPE	Sí
Ministerio del Interior - PNP	Oficio n.º 00000 -202 - GG/ONPE	Sí
Ministerio Público	Oficio n.º 000007-2021-GG/ONPE	-
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)	Oficio n.º 000009- 2021-GG/ONPE	Sí
Ministerio de Defensa - FF. AA.	Oficio n.º 000012-2021-CG/ONPE	Sí
Asociación Civil Transparencia	Comunicación directa	Sí

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se presenta una síntesis de las principales sugerencias recibidas por entidad consultada.

La Defensoría del Pueblo hizo llegar sus aportes sobre el protocolo a través del oficio n.º 0038-2021-DP/PAD, del 17 de febrero de 2021, en el que exponen algunas consideraciones respecto a (i) las definiciones de los principales conceptos, (ii) los principios del protocolo, (iii) el registro de quejas, y (iv) sugerencias sobre la implementación de un plan de capacitaciones orientado a personal de entidades que participen en el proceso electoral. Respecto al primer punto, propuso incorporar las definiciones del derecho internacional de los derechos humanos, principalmente aquellas vinculadas a la OC-24/17 publicada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2017). Además, sugirieron incorporar los principios de igualdad y no discriminación en la sección de “enfoques y principios”. En el apartado sobre los principios que rigen el protocolo, sugirieron precisar el respeto por el uso de los pronombres de género neutro al momento de referirse a las personas trans, así como evitar comentarios o expresiones respecto a la identidad o expresión de género de las personas trans. En esa línea, también solicitaron agregar la disposición que, si la persona que cometió la agresión fuera el/la coordinador/a del local de votación (CLV), se deberá comunicar directamente a la Defensoría del Pueblo. Las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo en torno al formato de registro de quejas estuvieron enfocadas en agregar secciones en las que se pueda consignar el nombre social de la víctima, y el cargo o tipo de actor que cometió el acto de discriminación. Finalmente, recomendaron capacitar sobre la importancia de generar espacios seguros, confiables y de respeto cuando se tratan datos personales, ofrecer disculpas en caso se haya cometido algún error en la atención de una persona trans, y, además, incidieron en resaltar la idea que vulnerar o impedir el ejercicio del voto de una persona por su identidad de género supondría incurrir en el delito de discriminación.

El JNE hizo llegar su opinión el 25 de febrero del 2021. El oficio n.º 0583-2021-SG/JNE incluyó el memorando n.º 0149-2021-DNFPE/JNE, de la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales (DNEF) que dio recomendaciones referidas a (i) las definiciones de los conceptos violencia y discriminación, (ii) la ruta de atención de quejas, y (iii) la capacitación a miembros de mesa. Sobre el segundo punto, propuso rutas diferenciadas según el actor que cometía la falta. En el caso de que fuera personal de la ONPE (coordinador/a de mesa, organizador/a de fila y/o coordinador/a de local de

votación), sugirieron que la presentación de queja se dé a través del personal de fiscalización del JNE asentado en el local de votación, quien informaría al Ministerio Público sobre el hecho. Respecto a la capacitación a miembros de mesa, se resaltó la necesidad de enfatizar las recomendaciones respecto a la atención de personas trans durante la jornada electoral.

Asimismo, la respuesta del JNE incluyó las recomendaciones de la DNEF a través del memorando n.º 48-2021-DNEF/JNE. Estas recomendaciones significaron aportes en la sección de “Definiciones”, al incorporar los conceptos discriminación, nombre legal, nombre social; determinar quiénes son los actores electorales; y precisar la conceptualización del término trans, como complemento a los términos transgénero y transexual, previamente definidos. Del mismo modo, sugirieron especificar que las motivaciones que desencadenan los actos de violencia y/o discriminación pueden estar vinculados a la identidad o expresión de género. Finalmente, propusieron la capacitación a los/as fiscalizadores/as de locales de votación, para sensibilizar sobre este tema.

Desde el Ministerio del Interior (Mininter) la Sub Comandancia General de la Policía Nacional del Perú (PNP) compartió su opinión técnica sobre la materia. Esta emitió sus recomendaciones sobre (i) la base legal y (ii) las acciones asignadas a la Policía Nacional del Perú durante la jornada electoral. Sobre el primer punto, solicitó incorporar como parte de la base normativa los derechos de igualdad, identidad y no discriminación, consignados en la Constitución. Respecto al segundo punto, sugirieron estas pautas a cumplir por la PNP: evitar cuestionar a la persona sobre su identidad y/o evitar actos intimidatorios que invadan su privacidad (miradas, gestos y comentarios denigrantes), no exigir explicaciones sobre la identidad para ejercer el derecho al voto, no realizar observaciones y/o comentarios a la foto del DNI. También indicaron que no se debe exigir explicaciones respecto a la identidad de género para el ejercicio del voto y evitar hacer cuestionamientos sobre la identidad de género de las personas. Finalmente, rescataron la importancia de indicar que las capacitaciones al personal de la PNP y FF. AA. deberían ser realizadas por ONPE.

Representantes del Reniec hicieron llegar sus opiniones a través del informe n.º 000061-2021/ GAJ/SGAJR/RENIEC, del 16 de febrero de 2021, como anexo del oficio n.º 000493-2021/SGEN/RENIEC, del 17 de febrero de 2021. Los comentarios proporcionados por este ente electoral estuvieron enfocados en reconocer a las y los votantes como parte de los actores electorales, y

especificar las pautas a seguir dentro de la jornada electoral. En el informe se hizo alusión a las actividades de capacitación dirigidas a sus funcionarias/os, apostando por un trato igualitario y sin discriminación. También pidieron considerar que la Defensoría del Pueblo, a través del Informe Defensorial n.º 175, estableció actividades vinculadas con la protección de los derechos de las personas LGTBI, incluyendo un registro de denuncias e investigaciones fiscales, a cargo del Ministerio Público.

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas respondió al oficio remitido al Ministerio de Defensa a través del oficio n.º 1051 CCFFAA/D/DAI del 2 de marzo de 2021 indicando que desde las FF. AA. respetan los derechos de igualdad, identidad no discriminación. Asimismo, se resaltó el cumplimiento de participar en las capacitaciones por parte de ONPE en el marco de las EG 2021.

Como parte de los aportes de actores electorales de la sociedad civil, la Asociación Civil Transparencia saludó y felicitó la iniciativa de elaborar el Protocolo Trans y recomendó agregar a los/as observadores/as electorales como actores en el proceso de la presentación de quejas ante la vulneración de derechos de las personas trans durante la jornada electoral. Principalmente, destacó la posibilidad de que los/as observadores/as puedan contactar a personal ONPE frente al atestiguamiento de alguna situación de violencia y/o discriminación frente a una persona trans.

Tras la revisión de estas opiniones técnicas, el documento del protocolo fue modificado y, finalmente, a través de la resolución jefatural n.º 000062-2021-JN/ONPE del 8 de marzo de 2021 se aprobó oficialmente el “Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral”.

Contar con las opiniones técnicas de instancias internas del ONPE y de entidades participantes del proceso electoral contribuyó de manera importante a la base normativa, los principios y ejes de acción elementales del protocolo. La participación de órganos e instituciones, además, facilita el involucramiento y puede mejorar el compromiso respecto a la implementación del protocolo. Asimismo, se posiciona en la agenda de las entidades involucradas la atención y respeto de los derechos políticos de la población LGTBI, en particular de las personas trans, durante las jornadas electorales. Haber analizado el rol de la sociedad civil y de las instituciones en este proceso permite iniciar una discusión sobre los posibles factores que contribuyeron a la formación del Protocolo Trans en el Perú que se desarrolla a continuación.

2.3 Los factores que facilitaron el surgimiento del Protocolo Trans en Perú

La literatura sobre el surgimiento de reformas para la protección de los derechos de las personas LGTBI en América Latina es aún incipiente. Aunque la mayoría de los estudios se enfocan en las medidas institucionales dirigidas a los derechos de las personas de la diversidad sexual, estos resultan útiles para analizar la aparición de medidas dirigidas a las personas de género diverso, como es el caso de los Protocolos Trans en la región. Los factores que explican el surgimiento de estas medidas pueden agruparse en cinco grandes grupos: factores estructurales (Corrales, 2017; Penfold y Rodríguez, 2014; Inglehart y Carballo, 2008), factores culturales (Corrales, 2017), factores sociales (Corrales, 2017; Muñoz-Pogossian, 2020), factores institucionales (Corrales, 2017; Muñoz-Pogossian, 2020), y factores internacionales (Muñoz-Pogossian, 2020). A continuación, se ahondará en estos factores para analizar el caso peruano.

En primer lugar, los estudios que resaltan el papel de los factores estructurales argumentan que el avance en el reconocimiento legal de los derechos de las personas LGTBI está asociado al nivel de desarrollo económico de los países. Aquellos que cuentan con mejores índices de producto interno bruto per cápita, procesos avanzados de urbanización y crecimiento progresivo de la clase media, tendrían mayores posibilidades de promover medidas de protección contra poblaciones históricamente vulnerables (Corrales, 2017). Esto se debería a que los procesos anteriormente mencionados guardan relación con el desarrollo de actitudes “modernas” en la ciudadanía, dando prioridad en la agenda política a temas como la autoexpresión, el bienestar subjetivo y la calidad de vida (Penfold y Rodríguez, 2014; Inglehart y Carballo, 2008). Los países latinoamericanos que muestran menor afinidad a estas preferencias tienden a mostrar relativa intolerancia a las personas de la diversidad sexual, las personas extranjeras y otros grupos en situación de exclusión (Inglehart y Carballo, 2008).

Los países con mayores avances en el reconocimiento legal de los derechos de las personas LGTBI en América Latina (Argentina, Brasil y Uruguay) cumplen con tener niveles altos de desarrollo económico en comparación a sus pares regionales (Lodola y Corrales, 2010; Corrales, 2017). Sin embargo, la relación entre ambas variables no es positiva en todos los casos. Por ejemplo, Corrales (2017) demuestra que ciertos países con altos ingresos, como

Venezuela, cuentan con avances modestos o inexistentes en materia de derechos LGTBI. En la misma línea, en un análisis del caso peruano, Cruz y Guibert (2015) encuentran que la apertura de niveles de tolerancia hacia las personas de la diversidad sexual no guarda relación con el crecimiento económico del país. Por tanto, los factores estructurales serían necesarios pero insuficientes por sí solos para explicar el surgimiento o los avances institucionales en los derechos de las personas LGTBI en Perú y la región.

En segundo lugar, otra rama de estudio sobre el avance en el reconocimiento legal de los derechos de las personas LGTBI en América Latina ha puesto énfasis sobre los factores culturales. Esta literatura argumenta que la alta presencia de actitudes hostiles hacia las personas LGTBI y los altos niveles de religiosidad en la ciudadanía configuran escenarios poco favorables para el avance de los derechos de esta comunidad. Por un lado, Corrales (2017) sostiene que la opinión pública traza un marco de acción para las autoridades y los partidos políticos. Si la ciudadanía da pocas señales de apoyo a la aprobación de medidas institucionales dirigidas a estos grupos, los incentivos políticos y electorales de estos actores decrecen considerablemente (Corrales, 2017). Indicadores como el apoyo al matrimonio entre personas del mismo sexo o el apoyo a la participación política de personas LGTBI en elecciones son algunos de los indicadores más comunes en la comparación entre países de la región.

Como se ahondó en secciones anteriores del documento, en Perú, las actitudes sociales son mayoritariamente conservadoras. Apenas el 22.5 % de la ciudadanía considera que las personas homosexuales pueden presentar candidaturas en elecciones, y solo el 16.8 % está a favor del matrimonio entre personas del mismo sexo (Carrión et al. 2020). Asimismo, según la última edición de la Encuesta Mundial de Valores (WVS, 2018), el 49.2 % de encuestadas y encuestados peruanos señaló que la homosexualidad “nunca es justificable”.⁶³ Sin embargo, estas actitudes muestran variaciones en la sociedad. Las características sociodemográficas de las personas que tienden a mostrar mayor apertura hacia los derechos de las personas LGTBI en Perú son jóvenes, con altos niveles de riqueza, residentes en áreas urbanas y con menos apego a la religión (Cruz y Guibert, 2015; Carrión et al. 2020).

63 Perú es uno de los países latinoamericanos que menos tolera la homosexualidad entre los casos abordados por la Encuesta Mundial de Valores hasta octubre de 2022 (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela). Para más información, consultar: <https://bit.ly/3B55jGC>

La religión es un elemento frecuentemente destacado por autoras y autores al momento de explicar la reproducción de actitudes conservadoras, especialmente en sociedades no industriales (Inglehart y Norris, 2003; Corrales, 2017). Tanto el clero católico como el evangélico han tendido a mostrar su abierto rechazo hacia el matrimonio entre personas del mismo sexo, el enfoque de género en las políticas públicas y/o la educación sexual integral, llegando a influir fuertemente en la toma de decisiones a través de partidos políticos de gobierno u oposición (Corrales, 2017; Rousseau, 2022; Biroli y Caminotti, 2022).

En similitud a sus pares regionales, Perú es un país donde la mayoría de sus ciudadanas y ciudadanos se denominan católicos —76 % de la población, según el último censo del INEI (2018a)— y donde se experimenta, además, un crecimiento significativo de la población auto-denominada evangélica, con el 14.1 % de peruanas y peruanos, 25.3 % más que lo registrado en el censo de 2007 (INEI, 2018a). Si bien no todas las religiones y quienes las practican manifiestan actitudes homofóbicas y transfóbicas, algunas iglesias han mostrado más resistencia a los avances en materia de derechos de la población LGBTI, en especial las iglesias evangélicas (Corrales, 2020; Rousseau, 2022).

Hasta este punto, la situación descrita sugiere que el caso peruano plasma una paradoja: ¿por qué, en un país donde parecen haber actitudes resistentes hacia el reconocimiento de derechos de la ciudadanía LGBTI, se llega a crear el tercer Protocolo Trans en la región (después de México y Colombia)?

En sintonía con los estudios de Corrales (2017) y Muñoz-Pogossian (2020), los factores sociales, un tercer factor explorado, son esenciales para explicar la ampliación y el “empuje” de los derechos LGTBI. Como se abordó al inicio de la presente sección,⁶⁴ las colectivas y activistas trans jugaron un papel importante en el surgimiento y el diseño del Protocolo Trans en 2021. Por un lado, estas agrupaciones fueron quienes, a través de un intenso trabajo de incidencia, visibilizaron por primera vez la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas trans al momento de ejercer su voto. Para ello, las colectivas establecieron alianzas estratégicas con IDEA Internacional y la Unión Europea, lo que les permitió ampliar el alcance de

64 Ver punto “La incidencia y participación de las organizaciones y activistas LGTBI y trans” en esta misma sección.

sus campañas de sensibilización y fortalecer la recolección de denuncias al interior del país durante las elecciones de 2016 y 2018. Una vez se toma la decisión de elaborar el protocolo, en 2020, gracias a los antecedentes descritos, las organizaciones trans participaron activamente en el diseño del protocolo y en implementación. De esta manera, la participación de las colectivas y activistas trans en el protocolo, a través de la colaboración estratégica con organizaciones internacionales y organismos electorales, fue un factor importante para el surgimiento de la medida.

En cuarto lugar, como también se señaló en la sección anterior, las demandas de las organizaciones y activistas trans lograron ingresar y prevalecer en la política pública gracias a la colaboración de las entidades estatales y organizaciones internacionales, quienes convergen sus agendas para sacar adelante el protocolo. Este esfuerzo institucional puede observarse en tres momentos. Por un lado, la articulación entre la ONPE e IDEA Internacional permitió establecer los términos de referencia para la elaboración del protocolo y contactar con especialistas en derechos de personas trans para iniciar con la redacción de la primera versión del protocolo. Por otro lado, la ONPE como ente rector del protocolo, también desplegó esfuerzos internos importantes para su aprobación. El primer borrador del protocolo recibió revisiones técnicas de diferentes instancias dentro de la institución, como la GGC, GOECOR y GAJ. Ello permitió que el protocolo cuente con una base normativa sólida. Finalmente, cabe destacar la participación de las diferentes entidades estatales involucradas en el proceso electoral, como lo son el JNE, el RENIEC, el Mininter y la Defensoría del Pueblo. El aporte de estas diferentes entidades a través del proceso de creación del protocolo fue indispensable para su aprobación y posterior implementación.

Cabe resaltar que los actores mencionados fueron también incentivados o inspirados por la aprobación e implementación de Protocolos Trans en otras partes de la región. A este quinto y último factor, de carácter internacional, se le denomina en la literatura como el “efecto difusión” (Muñoz-Pogossian, 2020). En concreto, este fenómeno consiste en que las experiencias de consolidación de derechos dentro de un país se conviertan en una fuerza externa impulsora del avance de derechos en otros países, especialmente si son regidos por el mismo marco jurídico internacional (Muñoz-Pogossian, 2020). Los testimonios de los diferentes actores entrevistados dan cuenta del rol que

jugaron los protocolos impulsados en México (2017) y Colombia (2020) a la hora de discutir y proyectar el Protocolo Trans peruano.

Nosotros en ese tiempo hablábamos sobre capacitaciones, sobre la existencia del Protocolo porque ya había un antecedente en México y Colombia que estaban realizando este tipo de acciones. (S. Balvín, comunicación personal, 21 de octubre de 2022)

Nosotros trabajamos con ONPE. ONPE nos mostró el Protocolo de Colombia, que también tiene algunas faltas, pero fue el horizonte con el que trabajamos. (A. Dávila, comunicación personal, 21 de octubre de 2022)

Recuerdo haber hecho esa consulta [sobre la existencia de Protocolos Trans en América Latina]. Recuerdo que con colegas de otros países que compartimos una línea de investigación en estos temas, me enviaron algunas cosas, aspectos que se han trabajado en jornadas electorales [en sus respectivos países]. Estoy casi segura [de] que han sido Colombia uno de los referentes, Colombia y Argentina, me parece. Colombia, México y Argentina. (M.S. Fernández, comunicación personal, 8 de septiembre de 2022)

En conclusión, el caso del Protocolo Trans en Perú dialoga con la literatura existente al demostrar el peso de los factores sociales, institucionales e internacionales (efecto difusión) en el surgimiento de medidas o reformas dirigidas a proteger derechos de la ciudadanía LGBTI. Ello cuestiona la fuerza de las actitudes resistentes a los derechos de la ciudadanía LGBTI, relacionadas a las condiciones estructurales y culturales del país. En suma, el Protocolo Trans en Perú puede ser un ejemplo, en palabras de Corrales (2017), de “cómo los movimientos sociales y las instituciones pueden triunfar sobre la cultura” (Corrales, 2017, p. 28).



¡Aquí votamos todos!

RESPECTO HACIA LAS PERSONAS TRANS

- La distancia entre la apariencia física y los datos que aparecen en el DNI **no son motivo para impedir el derecho al voto.**
- **Es estrictamente prohibido** a las personas trans ejercer el derecho al voto (Ley N° 28218, inciso 2 del artículo 383 y artículo 323 del Código Penal).

Teléfono: (01) 477-0630
www.onpe.gob.pe



Los pasos de la votación

1. Confirma tu LOCAL DE VOTACION.
2. Accede a votar en la HORA QUE TE RECOMIENDA LA ONPE.
3. MANTEN SIEMPRE LA DISTANCIA y antes de pasar a votar, REVISAR TU NUMERO DE ORDEN.
4. RECORRE TU DNI con el holograma pegado en él.
5. Obtén tu PRIMERA y pon tu huella en la lista de electores.
6. Luego DEPOSITALA en el urna.

¿Cómo votar?

Instrucciones para el elector

1. Ten en cuenta que son tres elecciones.
2. En cada elección tienes derecho a votar por una organización política de tu preferencia, marcando con una X o una cruz (+) el símbolo que la representa.
3. En la elección de Jueces del Poder Judicial, debes escribir, en los cuadros de votación, los nombres de los candidatos o candidatas al Parlamento considerado en blanco.

PERSONA PEGANDO AFICHES DE LA ONPE DURANTE LAS ELECCIONES GENERALES 2021 (HUAROCHIRI)
Fuente: Flickr ONPE. Disponible en: <https://bit.ly/3VuJtVf>

CAPÍTULO 3

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROTOCOLO TRANS DURANTE LAS ELECCIONES GENERALES 2021

Durante las EG 2021 y la SEP 2021, la ONPE realizó encuestas a nivel nacional, dirigidas al personal ubicado en los locales de votación y a miembros de mesa, sobre su experiencia, labor, satisfacción y evaluación del proceso. En los instrumentos utilizados, la SGDIE incluyó ítems respecto a la implementación del Protocolo Trans, a fin de evaluar las actividades realizadas e identificar actitudes que facilitarían —o dificultarían— la implementación del protocolo. En este capítulo, se describe el diseño de la investigación y sus principales hallazgos.

3.1 Diseño de la investigación⁶⁵

3.1.1 Objetivos

El objetivo general de las encuestas fue recoger las experiencias, percepciones y evaluaciones de coordinadores/as de local de votación (CLV), coordinadores de mesa (CM) y miembros de mesa. Respecto al protocolo trans, las encuestas aplicadas durante las EG 2021 al personal de la ONPE abordaron aspectos actitudinales directamente asociados con las personas trans, así como aspectos relacionados con la implementación del protocolo. Los objetivos de las

⁶⁵ Las bases de datos utilizadas en este capítulo son producto del trabajo de dos equipos de investigación. Para el análisis de la implementación durante las EG 2021, se usaron las bases de datos elaboradas por el equipo de la SGDIE, que realizó el diseño y aplicación de las encuestas. Las bases de datos empleadas para evaluar la SEP 2021, que incluye las encuestas a miembros de mesa, fueron elaboradas por dos consultores externos, Marylia Cruz Sarmiento y Jorge Aragón, quienes revisaron y acogieron los ítems relacionados al Protocolo Trans sugeridos por el equipo de la SGDIE en sus instrumentos de levantamiento de información.

encuestas aplicadas durante la SEP 2021 abordan aspectos críticos sobre su implementación.

3.1.2 Metodología

Se utilizó un enfoque cuantitativo, que permitiera análisis descriptivos, univariado y bivarido.

3.1.3 Muestreo

En las encuestas aplicadas durante las EG 2021 se utilizó un muestreo por conveniencia. En el caso de las encuestas aplicadas durante la SEP 2021 se aplicó la fórmula del cálculo del muestreo aleatorio.

3.1.4 Instrumentos de recojo de información

- Formulario dirigido a CLV (antes de las EG 2021).
- Formulario dirigido a CLV (después de las EG 2021).
- Formulario dirigido a CLV (después de la SEP 2021).
- Formulario dirigido a CM (después de la SEP 2021).
- Formulario dirigido a miembros de mesa (después de la SEP 2021).

3.1.5 Procedimiento

- Entre el 18 y 28 de marzo de 2021, se encuestó en línea a 4319 CLV a nivel nacional. Se les preguntó sobre su capacidad para ejercer el cargo, con especial énfasis en el cumplimiento de los protocolos de atención a la población trans y los de bioseguridad.
- Entre el 12 y 18 de abril de 2021, se encuestó en línea a 5383 CLV a nivel nacional. La encuesta tenía como objetivo evaluar lo sucedido en la jornada electoral del 11 de abril, y conocer cómo se implementaron los protocolos de la ONPE.
- Entre el 7 y el 14 de junio del 2021, se encuestó a 3263 CLV.

- Entre el 7 y el 14 de junio del 2021, se encuestó a 4693 CM.
- Entre el 21 de junio y el 1 de julio del 2021, se encuestó a 10 818 y 352 miembros de mesa.

3.2 Pautas del Protocolo Trans dirigidas a CLV, CM y miembros de mesa

El Protocolo Trans incluye pautas de acción para personal de la ONPE, miembros de mesa, observadores/as electorales y representantes de entidades públicas presentes en el local de votación. Además de estas pautas, establece un mecanismo de presentación de quejas por parte de personas trans vulneradas en el local de votación que incluye un formato de registro de queja.

Para este estudio se consideraron dos tipos de personal contratado por la ONPE (CLV y CM) y a las y los miembros de mesa. A continuación, se describen las pautas asignadas a cada uno de estos actores por el protocolo.

3.2.1 Pautas para las y los CLV

Las y los CLV deben:

- Llevar un registro de quejas sobre aquellos hechos que afecten el ejercicio del derecho al voto de las personas trans y entregarlas a las y los representantes de la Defensoría del Pueblo o el Ministerio Público, designados en el local de votación.
- Entregar copia del registro de quejas a quien tenga el cargo de jefe/a en una de las oficinas descentralizadas de la ONPE, quien deberá informar a la GIEE.
- Recibir de los/as observadores/as electorales cualquier queja que reciban de las personas trans.
- Brindar orientaciones al personal a su cargo (CM y organizadores/as de filas) sobre las pautas de respeto hacia las personas trans.

3.2.2 Pautas para las y los CM

Las y los CM deben:

- Brindar orientación a los/as electores/as para ubicar su mesa de sufragio, a partir de la información contenida en el DNI, sin cuestionamientos, comentarios o actos basados en prejuicios, sobre la identidad o expresión de género.
- Recibir y asistir la presentación de las quejas de personas trans por actos de discriminación llevados a cabo por personal asignado en el local de votación, miembros de mesa, personeros/as, personal de las FF. AA., PNP u otros electores/ras.
- Recibida la queja, indicarán al personal que presuntamente vulneró los derechos de la persona trans, su obligación de respeto a los derechos fundamentales de los/as electores/as, en especial de la identidad o expresión de género de las personas trans. Sin perjuicio de lo anterior, deberá comunicarlo a la o el CLV.

3.2.3 Pautas para las y los miembros de mesa

Las y los miembros de mesa deben:

- Garantizar el derecho al voto de toda persona sin distinción por su expresión o identidad de género.
- Verificar la identidad de los/as electores/as y, en caso de dudas, preguntar por el número de DNI, la fecha de nacimiento o la dirección. Esta información deberá ser corroborada con el DNI de la persona. No se realizará ninguna pregunta adicional respecto a sus datos.

Imagen 5

FLUJOGRAMA DE PRESENTACIÓN DE QUEJAS EN EL MARCO DEL PROTOCOLO TRANS



Fuente: ONPE (2021). Disponible en <https://bit.ly/3EP6RFQ>

Imagen 6

FORMATO DE REGISTRO DE QUEJAS

REGISTRO DE QUEJAS VINCULADAS CON LA CIUDADANÍA TRANS			
Local de votación		Fecha	
Distrito		Provincia y Región	
Nombre social de la presunta víctima			
Nombres y apellidos de la persona cuyo derecho al voto fue presuntamente vulnerado			DNI
Nombres y apellidos de la persona que presuntamente vulneró el derecho al voto de la persona trans.			DNI
Tipo de persona que cometió la presunta vulneración (Miembro de Mesa, personero, personal de la PNP- FFAA, Personal de ONPE o elector).			
Descripción de los hechos ocurridos			
Medidas adoptadas			
Nombres y apellidos de la persona que registra la queja			DNI
Cargo dentro de la ONPE			Firma

Fuente: ONPE (2021i). Disponible en <https://bit.ly/3EP6RFQ>

3.3 Capacitación y difusión del Protocolo Trans

La aprobación del protocolo a inicios de marzo de 2021 dejó poco más de un mes para la elaboración de materiales de capacitación y difusión, así como para las capacitaciones sobre este tema, con miras a la primera jornada electoral del 11 de abril (EG 2021). La ONPE llevó a cabo dos actividades clave durante este periodo: incluir algunos contenidos del protocolo en las capacitaciones al personal y a miembros de mesa, y la publicación de materiales físicos y digitales acerca del protocolo, sus principios y pautas.

3.3.1 Capacitación al personal de la ONPE y miembros de mesa

La pandemia de la COVID-19 no solo obligó a que las capacitaciones se realizaran de manera virtual (a través de la plataforma educativa ONPEDUCA), sino que introdujo contenidos adicionales sobre pautas de prevención del contagio por esta enfermedad. A la par del Protocolo Trans, se publicaron otros siete protocolos vinculados con la pandemia.⁶⁶ Esto incrementó la cantidad de temas de capacitación en jornadas de capacitación usualmente de uno o dos días de duración. Por ello, se realizó una síntesis del protocolo para ser incluida en capacitaciones y materiales. El personal de la ONPE que debía ser capacitado abarcó —a nivel de local de votación— a CLV,⁶⁷ CM y organizadores/as de filas, entre otros cargos.⁶⁸ Estas actividades de capacitación se llevaron a cabo antes de cada jornada electoral.⁶⁹

Nosotros creamos cursos virtuales [...] en los tres cursos de miembro de mesa, tanto en el electoral como el personero, había unas escenas en los videos donde sí se hablaba del tema trans. Es decir, que se tiene que respetar a

66 Estos fueron los protocolos COVID-19 para el local de votación y espacios abiertos, para la mesa de sufragio, electores/as, personeros/as, observadores/as electorales, periodistas, y personal las oficinas descentralizadas y regionales.

67 Los locales de votación son los establecimientos donde se ubican las mesas de sufragio. Cada coordinador/a o responsable tiene a su cargo un local de votación.

68 Ver <https://bit.ly/2STgTBF>

69 Las actividades de capacitación, en la ONPE, siguen un modelo de cascada: el personal permanente y especializado capacita al personal de las oficinas descentralizadas y regionales de la ONPE que, a su vez, capacitan a grupos más grandes de personal (especialmente, el personal ubicado en los locales de votación), a la ciudadanía y otros actores electorales, como las y los miembros de mesa.

todas las personas, no se podía vulnerar, y que nosotros estábamos basados a un Protocolo aprobado de la ONPE. (R. Barcenás, comunicación personal)

La ONPE preparó diferentes materiales relacionados al protocolo, todos ellos publicados en el sitio web de las EG 2021, y que luego fueron incluidos en el sitio web de la SEP 2021. Algunos de estos materiales trataban exclusivamente sobre este tema (cartillas para electores/as y miembros de mesa, versiones amigables, afiches, mientras otros incluían menciones a este (manuales, guías, cartillas). Ciertos materiales —como los manuales para miembros de mesa— llegaron a traducirse en varios idiomas, lo que hizo posible que más actores electorales accedieran a estos contenidos como parte de la capacitación regular. Por otra parte, algunos materiales digitales —como la versión amigable del protocolo y las cartillas sobre el protocolo— incluyeron un flujograma que explica la ruta de la queja que podía seguir una persona trans durante la jornada electoral (Imagen 5) y el formato de queja (Imagen 6).

A continuación se presenta un balance sobre los principales materiales educativos y de difusión elaborados con información sobre el Protocolo Trans.

Tabla 9**MATERIALES EDUCATIVOS Y DE DIFUSIÓN QUE INFORMAN SOBRE EL PROTOCOLO TRANS EN LAS EG 2021**

TIPO DE MATERIAL	PÚBLICO OBJETIVO	NOMBRE DE MATERIAL	TIPO DE MENCIÓN AL PROTOCOLO	ENLACE
Publicación digital	Ciudadanía en general	Protocolo trans en versión amigable	Se abarcan exclusivamente los contenidos del protocolo.	https://bit.ly/ONPE-PT-amigable
Cartilla	Ciudadanía en general	Cartilla “Garantizando el voto de la ciudadanía trans en las EG 2021”	Se abarcan exclusivamente los contenidos principales del protocolo, con especial énfasis en las pautas para electores/as.	https://bit.ly/ONPE-PT-cartilla
Cartilla	Miembros de mesa	Cartilla “Garantizando el voto de la ciudadanía trans en las EG 2021”	Se abarcan exclusivamente los contenidos principales del protocolo, con especial énfasis en las pautas para miembros de mesa.	https://bit.ly/ONPE-PT-cartillaMM
Afiche	Ciudadanía en general	Afiche “Aquí votamos todxs”	Se abarcan exclusivamente los mensajes principales del protocolo.	https://bit.ly/ONPE-PT-afiche1

→

→

TIPO DE MATERIAL	PÚBLICO OBJETIVO	NOMBRE DE MATERIAL	TIPO DE MENCIÓN AL PROTOCOLO	ENLACE
Publicación digital	Ciudadanía en general	Guía informativa	Se hace referencia al protocolo dentro del texto. ⁷⁰	https://bit.ly/ONPE-guia
Cartilla	Ciudadanía habilitada para votar	Cartilla del elector	Se hace referencia al protocolo dentro del texto indirectamente. El texto se dirige a las personas trans y sus derechos. ⁷¹	Lima Metropolitana: https://bit.ly/ONPE-cartilla1 Madre de Dios: https://bit.ly/ONPE-cartilla2 Ciudadanos en el extranjero: https://bit.ly/ONPE-cartilla3 En aimara: https://bit.ly/ONPE-cartilla4 En quechua: https://bit.ly/ONPE-cartilla5 En inglés: https://bit.ly/ONPE-cartilla6

→

70 “Para las EG 2021, la ONPE ha aprobado el “Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral” a través de la Resolución Jefatural n.º 000062-2021-JN-ONPE. En el protocolo se establece que la diferencia entre la apariencia física y los datos que aparecen en el DNI o el padrón electoral no son motivos para impedir el derecho al voto. Además, se brinda orientaciones a las y los actores para la atención de personas trans durante la jornada electoral. Es importante recordar que la Constitución Política del Perú y el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos reconocen los derechos a la identidad de las personas y establecen principios rectores contra la discriminación de cualquier tipo. Asimismo, prohibir el voto de las personas trans es un delito contemplado en el Código Penal (artículo 323) y la Ley n.º 26859 (artículo 383, inciso C).” (pág. 66) (ONPE, 2021)

71 “[...] Si eres una persona ‘trans’ y tu identidad o expresión de género no coincide con los datos de tu DNI, ello no será impedimento para votar. Tu derecho al voto está garantizado.” (ONPE, 2021h).

TIPO DE MATERIAL	PÚBLICO OBJETIVO	NOMBRE DE MATERIAL	TIPO DE MENCIÓN AL PROTOCOLO	ENLACE
Manual	Miembros de mesa	Manuales de instrucciones para miembros de mesa	Se hace referencia al protocolo dentro del texto indirectamente. ⁷²	Lima Metropolitana: https://bit.ly/ONPE-manualMM Provincias: https://bit.ly/ONPE-manualMM2 Extranjero: https://bit.ly/ONPE-manualMM3 En inglés: https://bit.ly/ONPE-manualMM4
Manual	Miembros de mesa	Manuales de instrucciones para miembros de mesa que usaron el Sistema de Escrutinio Automatizado (SEA)	Se hace referencia al protocolo dentro del texto (pautas para miembros de mesa).	Lima Metropolitana: https://bit.ly/ONPE-manualMM-SEA Provincias: https://bit.ly/ONPE-manualMM-SEA2

72 En la sección de Casos Especiales durante la votación, punto f (páginas 24 y 25), ¿Cómo proceder cuando una persona transgénero o transexual presenta su DNI y en este hay una foto diferente de sus características físicas actuales?, se señala:

“En primer lugar, hay que abstenerse de formular preguntas, comentarios y críticas sobre su identidad de género. Tampoco se deberá hacer comentarios ni gestos negativos con otras personas presentes en el aula de votación. En segundo lugar, se le permitirá votar porque es su derecho; no se le puede negar el derecho a votar a una persona por razón de su identidad de género o por alguna duda originada en la falta de concordancia entre su apariencia o expresión de género y el nombre, el sexo y la foto consignados en el DNI o en lista de electores.

Por último, si se presenciara cualquier acto de violencia o discriminación contra una persona transgénero o transexual, la presidenta o el presidente de mesa dará aviso al personal de coordinación de la ONPE, a efectos de que oriente a la persona afectada, sobre cómo proceder para la denuncia correspondiente.” (ONPE, 2021g).

→

TIPO DE MATERIAL	PÚBLICO OBJETIVO	NOMBRE DE MATERIAL	TIPO DE MENCIÓN AL PROTOCOLO	ENLACE
Cartilla	Personer- os/as	Cartilla de instrucciones para personeras o personeros de mesa	Se hace referencia al protocolo dentro del texto (pautas para miembros de mesa). ⁷³	https://bit.ly/ONPE-personerxs Aimara: https://bit.ly/ONPE-personerxs2 Quechua: https://bit.ly/ONPE-personerxs3

Fuente: Elaboración propia

Tabla 10

MATERIALES EDUCATIVOS Y DE DIFUSIÓN QUE INFORMAN SOBRE EL PROTOCOLO TRANS EN LA SEP 2021

TIPO DE MATERIAL	PÚBLICO OBJETIVO	NOMBRE DE MATERIAL	TIPO DE MENCIÓN AL PROTOCOLO	ENLACE
Afiche	Ciudadanía en general	Afiche “Aquí votamos todxs”	Se abarcan exclusivamente los mensajes principales del protocolo.	https://bit.ly/ONPE-PT-afiche2
Cartilla	Ciudadanía habilitada para votar	Cartilla del elector	Se hace referencia al protocolo dentro del texto indirectamente. El texto se dirige a las personas trans y sus derechos.	https://bit.ly/ONPE-cartilla7

→

73 “En caso de que se advierta una discordancia entre la identidad o la expresión de género de una persona y la foto y los datos que figuran en su DNI o la lista de electores (nombre, sexo), las personeras y los personeros se abstendrán de formular preguntas o hacer comentarios y críticas sobre ello.” (ONPE, 2021c, pág. 18).

TIPO DE MATERIAL	PÚBLICO OBJETIVO	NOMBRE DE MATERIAL	TIPO DE MENCIÓN AL PROTOCOLO	ENLACE
Manual	Miembros de mesa	Manuales de instrucciones para miembros de mesa	Se hace referencia al protocolo dentro del texto indirectamente.	Convencional: https://bit.ly/ONPE-manualMM5 quechua: https://bit.ly/ONPE-manualMM6 aimara: https://bit.ly/ONPE-manualMM7 extranjero: https://bit.ly/ONPE-manualMM8 inglés: https://bit.ly/ONPE-manualMM9
Manual	Miembros de mesa	Manuales de instrucciones para miembros de mesa que usaron el Sistema de Escrutinio Automatizado (SEA)	Se hace referencia al protocolo dentro del texto (pautas para miembros de mesa).	https://www.onpe.gob.pe/elecciones/2021/SEP/doc/miembro-mesa/manual-SEA.pdf
Cartilla	Personeros	Cartilla de instrucciones para personeras o personeros de mesa	Se hace referencia al protocolo dentro del texto (pautas para miembros de mesa).	castellano: https://bit.ly/ONPE-personerxs6 aimara: https://bit.ly/ONPE-personerxs5 quechua: https://bit.ly/ONPE-personerxs4

Fuente: Elaboración propia

3.3.2 Difusión del Protocolo Trans

Uno de los materiales más importantes por su difusión impresa antes y durante la jornada electoral fue el afiche “Aquí votamos todxs”. Se imprimieron alrededor de 130 000 ejemplares de este afiche para 11 748 locales de votación; es decir, en promedio once afiches por local de votación. Los afiches fueron impresos por la Gerencia de Gestión Electoral (GGE) de la ONPE y distribuidos por las oficinas descentralizadas.

Los afiches “Aquí votamos todxs” usan los colores de la bandera trans e incluyen mensajes promoviendo el derecho al voto de la ciudadanía trans. Estos mensajes señalan que no se puede prohibir votar a las personas trans, incluso si su apariencia no corresponde con los datos del documento de identidad. También se incluye el siguiente mensaje: “Si te sientes maltratadx ¡Denuncia!”. Además, se dispuso que las y los CLV y CM coloquen el afiche en una posición cercana a las mesas de sufragio.

A la par de los afiches, se utilizaron las redes sociales institucionales para informar acerca de los principales contenidos del protocolo. Facebook fue una de las plataformas más utilizadas, junto con Twitter, Instagram y Youtube. El 9 de marzo se publicó una nota de prensa anunciando la aprobación del protocolo.⁷⁴ Un día después, el 10, se difundieron tres imágenes con el logo “Aquí votamos todxs” y los mensajes “Sabías que... si la autopercepción o apariencia de cualquier persona trans difiere de los datos en su DNI o el padrón electoral, ello no será motivo para impedir su derecho al sufragio” y “Recuerda... prohibir a las personas trans ejercer su derecho al voto es un delito (Ley n.º 26859, inciso C del artículo 383 y artículo 323 del Código Penal)”.⁷⁵ El 26 de marzo, se publicó una imagen que indicaba “En el ‘Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral’ te explicamos por qué, BAJO NINGUNA CIRCUNSTANCIA, se puede impedir el derecho al voto si la apariencia física o la autopercepción no coinciden con los datos del DNI”.⁷⁶ El 30 de marzo, se volvió a publicar una imagen con el mensaje “La ONPE garantiza el derecho al sufragio de la ciudadanía trans, estableciendo que no se aceptará discriminación alguna por identidad de género o cualquier otro

74 Ver <https://bit.ly/3UoaY1x>

75 Acceder a: <https://bit.ly/3FtrWHL>

76 Ver: <https://bit.ly/3XMv9sS>

motivo basado en prejuicios”.⁷⁷ Por último, el 3 de abril se publicó un mensaje similar en formato de video.⁷⁸

Imagen 7

AFICHE “AQUÍ VOTAMOS TODXS” (VERSIÓN PARA LA SEP 2021)

The image is a poster for the 2021 Peruvian Presidential Election. At the top, it says '¡AQUÍ VOTAMOS TODXS!' in large, bold letters. Below this, there is a horizontal bar with the text 'RESPETO HACIA LAS PERSONAS TRANS'. To the right of this bar is a circular graphic with '2021' at the top, 'Segunda Elección PRESIDENCIAL' in the middle, and '6 DE JUNIO' at the bottom. Below the bar, there is a section with a warning icon and the text 'SI TE SIENTES MALTRATADX ¡DENUNCIA!'. To the right of this section is a list of bullet points: 'La diferencia entre la apariencia física y los datos que aparecen en el DNI no son motivo para impedir el derecho al voto.' and 'Es un delito prohibir a las personas trans ejercer su derecho al voto (Ley N.º 26859, inciso C del artículo 383 y artículo 323 del Código Penal)'. At the bottom, there is contact information: 'FONO ONPE: 0800 20101', 'Capacítate virtualmente en: www.onpeduca.edu.pe', and social media icons for Facebook, Twitter, YouTube, Instagram, and Messenger. The ONPE logo is also present at the bottom right.

Fuente: ONPE (2021f). Disponible en <https://bit.ly/ONPE-PT-afiche2>

77 Ver: <https://bit.ly/3XSvkCQ>

78 Ver: <https://bit.ly/3H50voC>

3.4 Hallazgos de la encuestas aplicadas a personal de la ONPE antes y después de las EG 2021

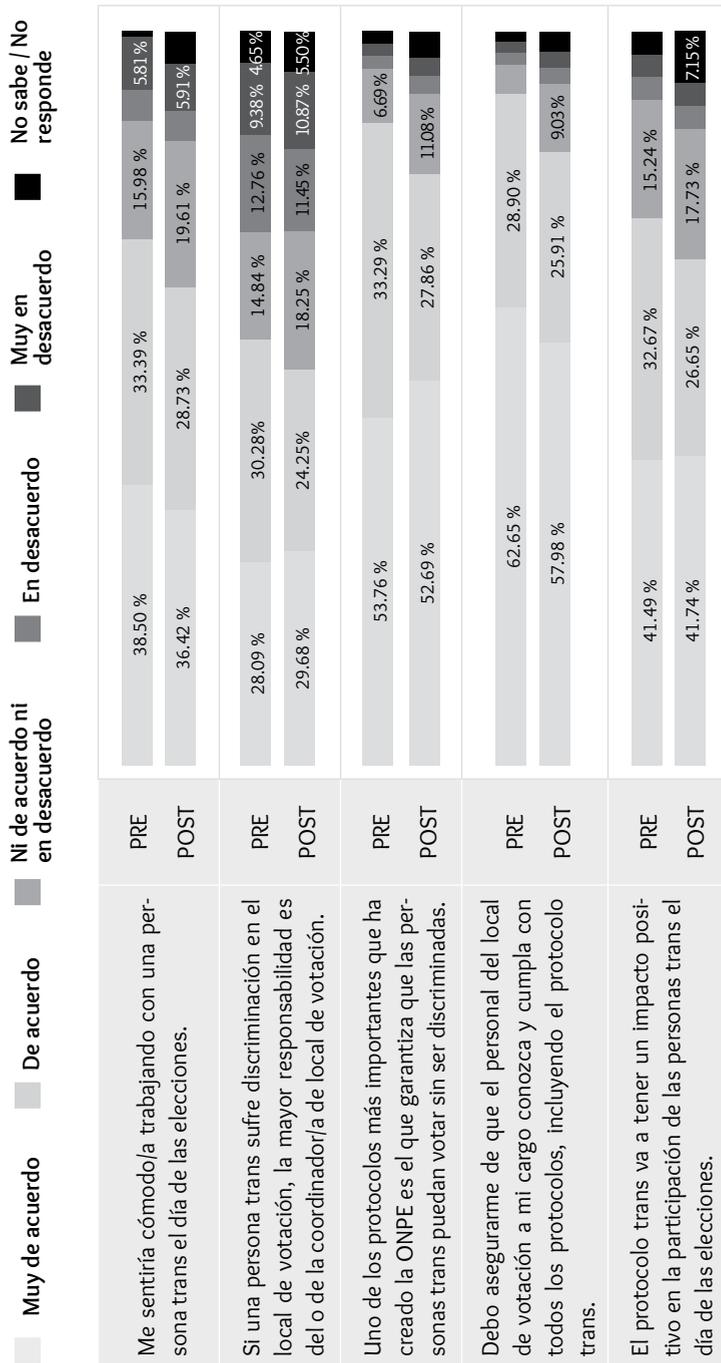
Durante las EG 2021, la ONPE aplicó dos encuestas virtuales a más de 4000 CLV —antes y después de la jornada electoral— que incluyeron preguntas sobre el Protocolo Trans. En la primera encuesta, participaron 4319 CLV y, en la segunda, 5381.

Sobre las actitudes de las y los CLV respecto a las personas trans y su derecho al voto, estas han sido agrupadas en aquellas positivas sobre las personas trans y la atención que se les brindó (Gráfico 2), y en las negativas (Gráfico 3). Asimismo, se hicieron preguntas acerca de la ocurrencia de vulneraciones de los derechos y quejas de personas trans en el local de votación.

La encuesta arroja los siguientes resultados (Gráfico 2): Luego de la jornada electoral, la proporción de CLV que están de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación “Me sentiría cómodo/a trabajando con una persona trans el día de las elecciones” disminuye (de 72 % a 65 %), y aumenta la proporción de quienes responden de forma neutral (de 16 % a 20 % aproximadamente). Se observa un patrón similar en el siguiente punto: disminuye de 30 % a 24 % la proporción de CLV que estarían de acuerdo con asumir la responsabilidad ante casos de discriminación contra personas trans (“Si una persona trans sufre discriminación en el local de votación, la mayor responsabilidad es del o de la coordinador/a de local de votación”). Respecto a la importancia del protocolo por parte del personal de la ONPE, aumentan las respuestas neutrales (de 7 % a 11 %); sin embargo, la mayoría de respuestas son positivas. El porcentaje de personas de acuerdo con la afirmación “El protocolo trans va a tener un impacto positivo en la participación de las personas trans el día de las elecciones” pasó de 74 % a 68 %.

Gráfico 2

ACTITUDES POSITIVAS HACIA LAS PERSONAS TRANS

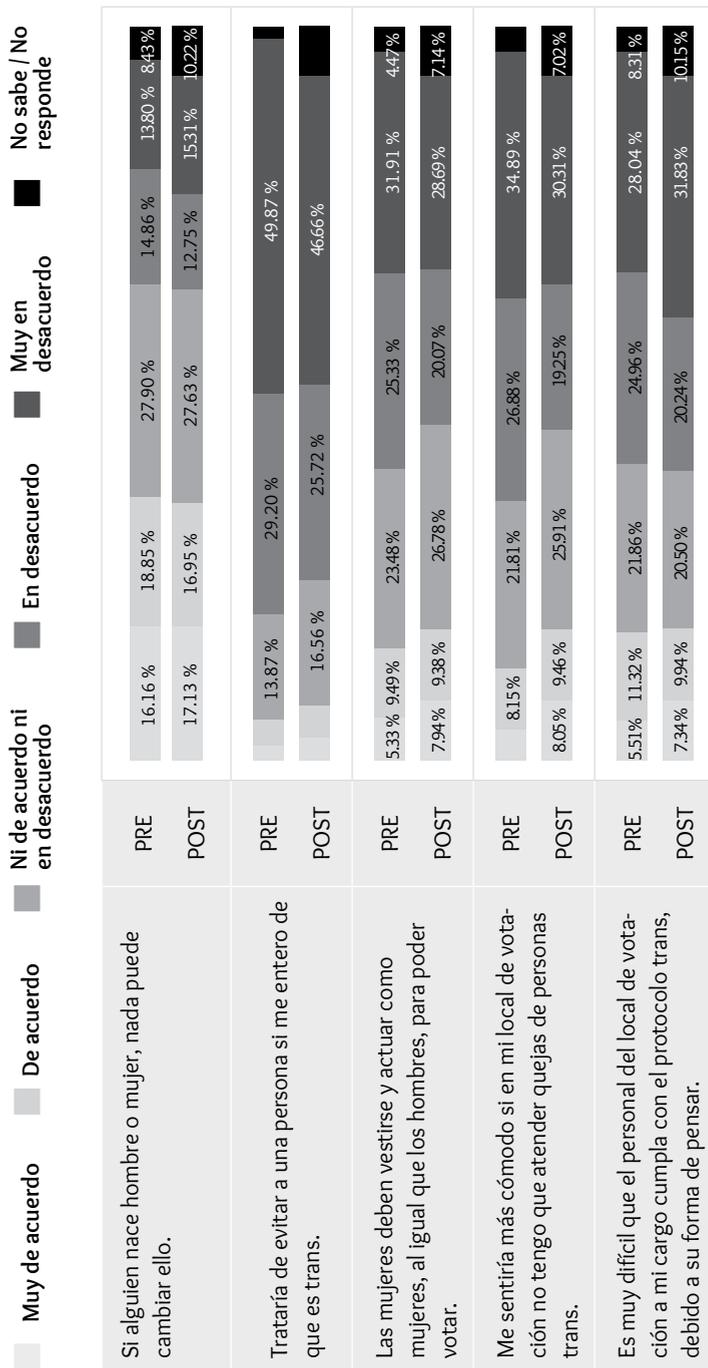


Fuente: Elaboración propia con datos de la ONPE (2021a y 2021b)

El nivel de aceptación de las afirmaciones asociadas a actitudes transfóbicas no disminuye luego de la jornada electoral, y en la mayoría de los casos aumenta, como se observa en el Gráfico 3. Entre 34 % y 35 % de CLV señala que está de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación “Si alguien nace hombre o mujer, nada puede cambiar ello”. Sumado a esto, entre 15 % y 17 % cree que mujeres y hombres deben vestirse de acuerdo con su sexo para poder votar, y entre 23 % y 27 % mantiene una postura neutral frente a esta afirmación. El porcentaje de personas que preferiría no atender quejas de personas trans llega al 18 %.

Gráfico 3

ACTITUDES NEGATIVAS HACIA LAS PERSONAS TRANS



Fuente: Elaboración propia con datos de la ONPE (2021a y 2021b)

Respecto a los casos de incumplimiento del protocolo, 69 CLV señalan que una o un actor electoral vulneró los derechos de las personas trans en el local de votación. De estos 69, se cuentan 40 reportes acerca de electoras/es que vulneraron los derechos de las personas trans, 10 reportes acerca de miembros de mesa y 9 de personeros/as. Es decir, la mayoría de los casos de vulneración reportados son cometidos presuntamente por votantes.

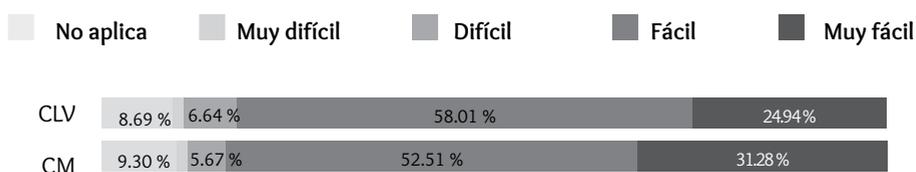
En cuanto a los casos de quejas presentadas por personas trans, 71 CLV reportan que recibieron una o más quejas de personas trans. Llama la atención que, dentro de este grupo, se encuentren 11 casos en los que las quejas recibidas en un mismo local fueron más de 3. Por otro lado, a pesar de haber recibido 71 quejas de personas trans, estas solo se registraron en el formato respectivo en 7 ocasiones (en 9.85 % de los casos). Entre las razones para no registrar las quejas se cuentan las siguientes: (i) las quejas no eran justificadas (17 casos) y (ii) la persona que hizo la queja desistió de la misma (12 casos). Por estos y otros motivos, las quejas mencionadas no llegaron a registrarse en el formato de queja ni derivarse a la GIEE.

3.5 Hallazgos de las encuestas aplicadas al personal de la ONPE después de la SEP 2021

Luego de la SEP 2021, se encuestó a 3163 CLV y a 4569 CM que, en muchos casos, eran las mismas personas que habían asumido esas funciones en las EG 2021. Esta vez se indagó sobre sus percepciones, observaciones y experiencia implementando el Protocolo Trans. Las y los CM parecen creer con más frecuencia que es muy fácil cumplir con el protocolo (más de 6 % de diferencia); sin embargo, las respuestas son muy similares.

Gráfico 4

NIVEL DE DIFICULTAD DE CUMPLIR Y HACER CUMPLIR EL PROTOCOLO PARA GARANTIZAR EL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS TRANS

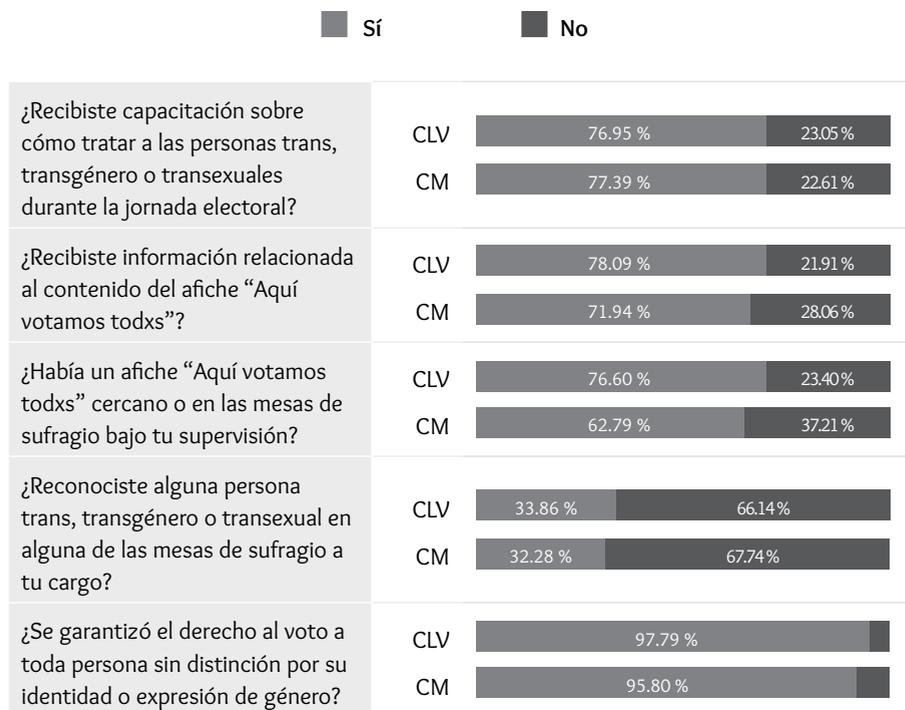


Elaboración propia con datos de la ONPE (2021e y 2021f)

Alrededor del 77 % de CLV y CM indican haber recibido alguna capacitación sobre cómo tratar a las personas trans, transgénero o transexual durante la jornada electoral. A nivel de miembros de mesa (como se verá en la siguiente sección), solo 44 % recibieron dicha capacitación. El 78 % de CLV y el 72 % de CM recibieron información relacionada al contenido del afiche “Aquí votamos todxs”. La presencia de afiches varía en los reportes: 77 % CLV indican que sí habían afiches cercanos a las mesas de sufragio, mientras 63 % CM indican lo mismo.

Gráfico 5

IMPLEMENTACIÓN DEL PROTOCOLO TRANS EN LA SEP 2021 SEGÚN PERSONAL DE LA ONPE



Fuente: Elaboración propia con datos de la ONPE (2021c y 2021d)

Por otro lado, el 34 % de CLV y el 32 % de CM reportan haber reconocido a alguna persona trans, transgénero o transexual en alguna de las mesas de sufragio a su cargo. A nivel de miembros de mesa, 20 % reconocieron a alguna persona trans. Este punto se incluyó debido al prejuicio sobre la ubicación geográfica de las personas trans y sus demandas, así como su supuesta concentración en zonas urbanas o en la capital del país. Al respecto, las personas trans entrevistadas rechazan la idea de que no existan personas trans en las localidades rurales o andinas del país, y señalan que las personas trans están presentes en todas las regiones. Señalan que muchas personas trans “no salen del clóset” para protegerse o, en muchos casos, migran; sin embargo, durante

las elecciones, muchas de estas personas regresan a sus lugares de origen. En el caso de colectivas y organizaciones como Fémimas Arequipa, Vírgenes del Sol (Cusco) y Trans Loreto, sus integrantes están repartidos/as en diferentes provincias dentro del departamento.

La mayoría de las chicas que viven en la región del Cusco somos de comunidades altoandinas o de distritos y provincias fuera de la ciudad del Cusco: Chumbivilcas, Espinar... (Bárbara, mujer trans, Cusco, Colectivo Vírgenes del Sol)

Finalmente, entre el 96 % y 98 % del personal encuestado cree que se garantizó el derecho al voto a toda persona sin distinción por su identidad o expresión de género.

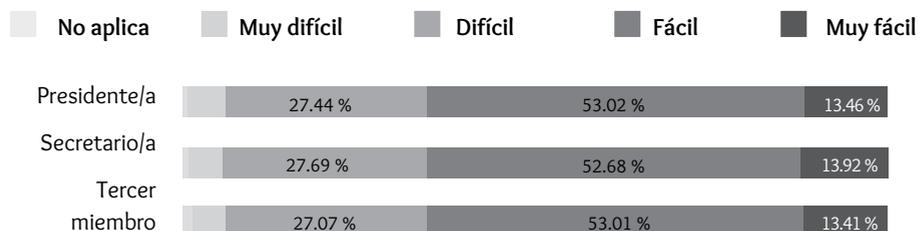
3.6 Hallazgos de las encuestas aplicadas a miembros de mesa después de la SEP 2021

Durante las EG 2021, se realizaron encuestas a miembros de mesa antes y después de las EG 2021, así como después de la SEP 2021. La última encuesta aplicada a miembros de mesa luego de la SEP 2021 tuvo más de 11 000 participantes, que en esa oportunidad respondieron también preguntas relacionadas directamente a la implementación del Protocolo Trans. Cabe señalar que las personas que participaron de la última encuesta a miembros de mesa también cumplieron ese rol en las EG 2021, salvo algunas excepciones.

Respecto a la evaluación de la dificultad de corroborar la identidad de las y los votantes, luego de la SEP 2021 más del 66 % cree que es fácil o muy fácil (luego de las EG 2021, la percepción de facilidad llegaba al 60 %). Además, el 24 % señalaba como una dificultad identificar a electores/as con mascarilla (luego de las EG 2021).

Gráfico 6

NIVEL DE DIFICULTAD DE CORROBORAR LA IDENTIDAD DE LOS/AS ELECTORES/AS - SEP 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de la ONPE (2021e)

Sobre la implementación del protocolo, las y los miembros de mesa respondieron las mismas preguntas que el personal de la ONPE (CLV y CM), con pequeños ajustes. Los resultados indican que el conocimiento sobre el afiche era relativamente bajo (entre 37 % y 39 %), y la capacitación sobre el trato a personas trans había alcanzado a más del 40 % de miembros de mesa, especialmente a quienes tuvieron el cargo de presidente/a de mesa (46 %).

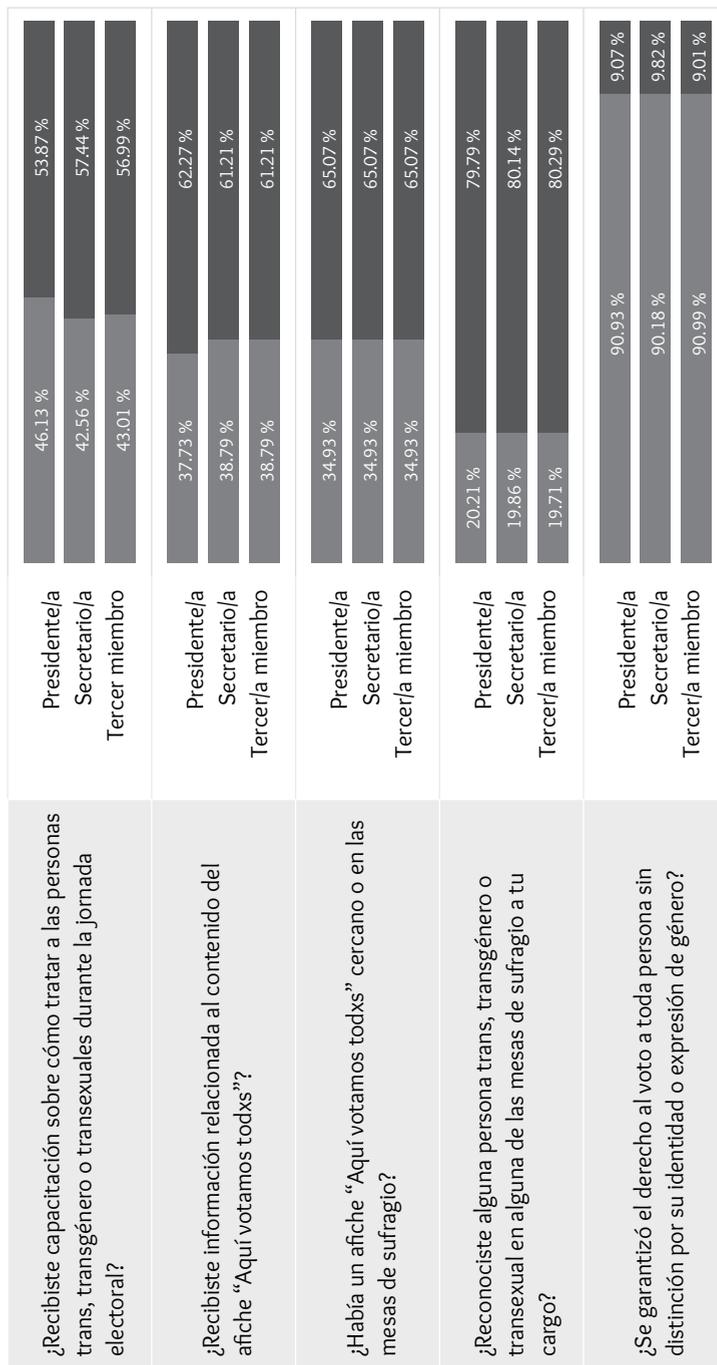
Sobre el uso de los afiches, entre el 34 % y 35 % indicó que vio un afiche “Aquí votamos todxs” cercano a la mesa de sufragio donde se encontraba. Alrededor del 20 % pudo reconocer a una persona trans, sin mayores variaciones entre cargos.

Cabe destacar que entre el 90 % y 91 % percibe que se garantizó el derecho al voto a toda persona, sin distinción por su identidad o expresión de género.

Gráfico 7

IMPLEMENTACIÓN DEL PROTOCOLO TRANS EN LA SEP 2021 SEGÚN MIEMBROS DE MESA

■ Sí ■ No



Fuente: Elaboración propia con datos de la ONPE (2021g)

Finalmente, existen otros reportes complementarios sobre el uso de los afiches. A partir de un sondeo realizado a 22 colaboradores y colaboradoras de la ONPE, que realizaron observaciones a locales de votación en Lima Metropolitana, se reporta que en 14 casos no se observó el afiche en ningún lugar visible. Asimismo, indicaron que el uso del afiche variaba: a veces se colocó fuera del local; otras, dentro; y otras más, cerca de cada mesa de votación. También se observó que en algunos locales de votación se utilizaban los afiches de forma inadecuada (como señalética o se tenían guardados sin usar, por ejemplo). De acuerdo con un sondeo a personas trans realizado durante la SEP 2021, con la participación de 33 personas mayormente de Lima y Arequipa, solo seis indicaron haber visto por lo menos un afiche en su local de votación.

Los datos recopilados a través de las encuestas nos revelan los desafíos de la capacitación sobre el Protocolo Trans y los avances observados a partir de la primera implementación de este instrumento. Entre los aspectos positivos más resaltantes se encontró que las actitudes positivas hacia las personas trans y el protocolo predominan, mientras las negativas usualmente no lo hacen. Sin embargo, existen aspectos por mejorar, especialmente al observar los resultados que visibilizan actitudes transfóbicas que requieren de metodologías diferentes para poder mejorar.

Por otro lado, respecto a la capacitación sobre los alcances del protocolo se encontró una diferencia significativa entre la proporción de personal ONPE y miembros de mesa capacitados sobre el protocolo. Respecto al primer público, entre CLV y CM encontramos que siete de cada diez personas capacitadas recibieron información respecto al trato de las personas trans, transgénero o transexuales durante la jornada electoral. Mientras que en el caso de los miembros de mesa, solo un tercio del total de participantes indicaron haber recibido dicha información durante sus capacitaciones. Similar escenario se encontró al consultarles si encontraron algún afiche “Aquí votamos todxs” cercano o en las mesas de sufragio. Estos hallazgos preliminares permitieron identificar la importancia de capacitar de manera rápida y eficiente sobre el protocolo a las y los miembros de mesa y a reforzar el cumplimiento de las pautas por parte del personal de la ONPE.

¡AQUÍ VOTAMOS TODXS!

**RESPECTO HACIA
LAS PERSONAS TRANS**



**SI TE SIENTES MALTRATAD@
¡DENUNCIA!**

- La diferencia entre la apariencia física y los datos que aparecen en el DNI **no son motivos para impedir el derecho al voto**
- Es un **delito prohibir** a las personas trans ejercer su derecho al voto (Ley n.º 2859, inciso C del artículo 383 y artículo 321 del Código Penal).

Teléfono: (01) 41...
www.onpe.gob.pe



REGISTRO DE CANDIDATOS PARA LAS ELECCIONES GENERALES 2021		REGISTRO DE CANDIDATOS PARA LAS ELECCIONES GENERALES 2021		REGISTRO DE CANDIDATOS PARA LAS ELECCIONES GENERALES 2021	
CANDIDATOS PARA EL CONGRESO DE LA REPUBLICA		CANDIDATOS PARA EL CONGRESO REGIONAL		CANDIDATOS PARA EL CONCEJO MUNICIPAL	
Partido	Candidato	Partido	Candidato	Partido	Candidato
UPEL	...	UPEL	...	UPEL	...
...

BÉLGICA LEDESMA, MUJER TRANS ACTIVISTA
(HUANCAYO, JUNÍN)

CAPÍTULO 4

LAS EXPERIENCIAS ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA TRANS DURANTE LAS ELECCIONES GENERALES 2021

La primera mitad del 2021, la SGDIE llevó a cabo un estudio sobre la implementación del Protocolo Trans. En el marco de este estudio, se propuso aplicar encuestas que evaluaran aspectos críticos para el protocolo (ver capítulo 3), y llevó a cabo las reuniones de asistencia técnica con organismos electorales de México y Colombia descritas en el capítulo 5. Sin embargo, el objetivo principal del estudio se abocó en las experiencias electorales de la ciudadanía trans y sus propuestas de mejora. En este capítulo, se describe el diseño de la investigación y sus principales hallazgos, presentados bajo un enfoque cualitativo y testimonial.

4.1. Diseño de la investigación

4.1.1 Objetivos

El estudio tuvo como objetivo recoger las experiencias electorales de la ciudadanía trans y de género diverso durante la implementación del Protocolo Trans, a fin de identificar aspectos de mejora y proponer recomendaciones aplicables a las ERM 2022.

Los objetivos específicos de este estudio fueron:

- Comprender el contexto de las y los participantes del estudio (incluyendo su conocimiento sobre el protocolo y su pertenencia a alguna organización) y cómo influyó este en sus experiencias de la jornada electoral, sea como votantes o como miembros de mesa.

- Comprender el significado que otorgan las y los participantes del estudio a los diferentes tipos de trato que reciben en los locales de votación durante la jornada electoral.
- Explorar las barreras que las y los participantes del estudio identifican para la presentación de quejas en caso sufran algún tipo de vulneración a su derecho a la participación política.
- Recoger sugerencias y recomendaciones dirigidas a la ONPE en relación con la promoción del derecho al voto de la ciudadanía trans y no-binaria, incluyendo la implementación del protocolo de atención a personas trans.

4.1.2 Metodología⁷⁹

Se utilizó un enfoque cualitativo, de naturaleza inductiva e interactiva, con base en entrevistas, y apoyado en información complementaria a través de sondeos llevados a cabo entre mayo y julio de 2021 a votantes trans y representantes de organizaciones LGTBI. Se recogió información acerca de diferentes aspectos vinculados al protocolo y temas emergentes relacionados a las experiencias electorales de las personas trans.

4.1.3 Muestreo cualitativo

Dado que no existe un marco de muestreo que permita identificar y cuantificar a la población LGTBI en Perú y no es posible usar un diseño probabilístico, este estudio usó un muestreo por conveniencia. La Primera Encuesta Virtual para Personas LGBTI en el Perú del 2017 (INEI, 2017) no ofrece resultados necesariamente representativos, sin embargo, aportó consideraciones importantes

⁷⁹ A nivel nacional, se recibió el apoyo y asistencia técnica de Santiago Balvin Gutiérrez (Rosa Rabiosa), Bruno Montenegro Mamani (Fraternidad Trans Masculina - Arequipa) y Elisa Juárez (Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos - Promsex). Se contó con el apoyo de la DNEF/JNE para el levantamiento de información, a través del Programa para la Igualdad Política coordinado por Parwa Oblitas. También se contó con el apoyo de Bruno Bencich, investigador y activista LGTBI. A nivel internacional, el diseño de la investigación se enriqueció con las observaciones y recomendaciones de la Misión de Observación Electoral (MOE) de Colombia, Caribe Afirmativo y la Fundación Ecuatoriana Equidad. Asimismo, se recibieron los valiosos aportes de Rebeca Garza, mujer trans y funcionaria electoral en México con 20 años de experiencia.

el estudio, como la importancia de involucrar a las organizaciones LGTBI del país en el estudio, el bajo número de personas trans que ha logrado cambiar su nombre y sexo en el DNI, y otros hallazgos descritos en el capítulo 1.

En ese sentido, se realizó una convocatoria de organizaciones para participar en el estudio a nivel nacional, a fin de realizar entrevistas a sus representantes sobre la problemática respecto al voto trans en el país, y sobre posibles recomendaciones para mejorar la labor de ONPE al implementar el protocolo. Para este fin, se utilizó un directorio de 91 organizaciones a nivel nacional. Se solicitó a las y los representantes los datos de contacto de personas trans que quisieran participar del estudio compartiendo su testimonio, poniendo especial atención en incluir a personas trans que se dedican o se han dedicado a la prostitución, dado que es un segmento importante dentro de la muestra recogida por la encuesta del INEI de 2017. Asimismo, se consideraron a personas no-binarias, mujeres y hombres trans que han sido votantes o miembros de mesa. De la misma forma, personas trans o no binarias que han realizado y no han realizado cambios en su DNI (por ej. cambio de foto y nombre). Por último, se buscó incluir a personas residentes de todas las macro regiones del país (norte, sur, centro, oriente).

4.1.4 Instrumentos de recojo de información

- Formulario para sondeo sobre experiencia durante la jornada electoral (EG 2021).
- Formulario para sondeo sobre experiencia durante la jornada electoral (SEP 2021).
- Guía de entrevista para organizaciones LGTBI.
- Guía de entrevista para votantes trans.
- Guía de entrevista para miembros de mesa trans.

4.1.5 Procedimiento

- Se realizaron sondeos virtuales a votantes trans durante las EG 2021 y la SEP 2021. En el primero participaron 46 personas; en el segundo, 33.

- Se realizaron entrevistas a 15 personas trans y 21 representantes de organizaciones LGBTI. Las entrevistas fueron grabadas y luego transcritas textualmente para su posterior análisis.

4.2 Las experiencias de votantes trans

4.2.1 Contexto de las personas trans

La problemática acerca del ejercicio del derecho al voto de las personas trans en Perú se inscribe en un contexto más amplio de vulneraciones de sus derechos sociales, económicos, y, por supuesto, políticos⁸⁰. Esto fue evidente durante el presente estudio, en el que los testimonios brindados se inscriben en historias más grandes de violencia, rechazo y vulneraciones de diferente tipo. Los servicios públicos y empresas privadas, en general, son percibidos como discriminadores. Se comparte el miedo o rechazo a ser juzgados/as y maltratados/as en estos espacios. Esta fue la situación de varias personas entrevistadas, preocupadas por su transición y las consecuencias para su futuro laboral. En el plano personal, el rechazo de la familia o la familia de la pareja puede traducirse en violencia física y psicológica, en marginación y abandono. Muchas personas trans optan por la migración, por el trabajo independiente y/o por evitar espacios públicos e institucionales donde se sientan vulneradas/os.

Las y los representantes de organizaciones LGBTI de diferentes regiones dan cuenta de sus acciones frente a asesinatos y agresiones físicas, así como iniciativas de ayuda humanitaria (ollas comunes, canastas), atención psicológica y de apoyo emocional. Sin embargo, existen muchas personas trans que no pertenecen a organizaciones o no tienen posiciones de liderazgo en ellas, ya sea por falta de tiempo, preparación, recursos económicos y/o por ser discriminadas. Las organizaciones son diversas y es difícil encontrar una que represente a nivel regional a la mayoría de las personas trans. Existen diferentes grupos que albergan a las personas trans, por ejemplo, los que abarcan a la comunidad LGBTI, los que abarcan solamente personas trans, los que tienen marcos de pensamiento y acción feministas, los grupos nuevos y los de larga data.

Muchas colectivas y organizaciones no comparten una orientación política definida. Se encontraron diferentes opiniones y posturas políticas, esto en un contexto de polarización en el plano electoral en Perú. Se defendía la

80 Para mayores detalles revisar capítulo 1 del presente documento.

autonomía de sus integrantes en el voto, aunque se manifestaban preferencias particulares por alguna(s) candidatura(s). Se reportaron afinidades tanto con agrupaciones consideradas de izquierda como de derecha. La preocupación mayor en el plano político eran los liderazgos machistas, conservadores o falsamente representativos.

Se contactaron personas trans de diferentes localidades del país, urbanas y rurales, aunque las organizaciones que incluyen entre sus integrantes a personas trans se suelen encontrar en las capitales de los departamentos o en zonas urbanas. Sin embargo, la postura de las organizaciones es a favor de descentralizar sus actividades.

Se me invitó a una reunión en la cual mencioné que el voto trans no solo se debía de quedar en Arequipa, sino que debería de llegar a las provincias.
(Karla Paloma, mujer trans, Arequipa)

4.2.2 Testimonios sobre su identidad reflejada en el documento de identidad

Muchas personas entrevistadas estaban interesadas en realizar el proceso de cambio del nombre en el DNI y en promover una ley de identidad de género que avale esa y otras medidas. No contar con un documento que refleje la identidad y que genere cuestionamientos se considera injusto; tener que llevar a cabo un proceso judicial oneroso, poco accesible y con requisitos que no siempre se pueden cumplir para hacer este cambio, también. El proceso toma entre tres meses a un año.

Sé que para cambiar mi nombre tendría que hacer un juicio, contratar un abogado, pagar toda la documentación que me piden, y bajo esta idea antes me negaba a llevar este proceso, pensaba esperar a una ley de identidad de género para que pueda acceder a este cambio sin ningún problema. Actualmente he pasado por tantas situaciones incómodas en distintas entidades del Estado y privadas que me hacen pensar en cambiar mi nombre o no. El derecho de poder cambiar tu nombre en el DNI para que puedas identificarte con este es urgente. Se puede cambiar la foto, pero lo primordial es el cambio de nombre. (André Alzamora Morales, hombre trans, Huaraz)

Una compañera intentó cambiarse el nombre y uno de los requisitos era que tenía que pasar por un proceso hormonal, lo que es ilógico porque es aún un proceso clandestino, por lo que contar con los documentos que te piden es algo complicado. Peor aun cuando te piden un examen psicológico también. El cambio de nombre es un proceso judicial engorroso, costoso y tedioso. (Carol, mujer trans, Loreto)

Cuando averigüé el costo del cambio de nombre y foto del DNI vi que no era tan sencillo porque era todo un juicio, por eso estoy ahorrando. Antes no lo hice porque aún no empezaba mi proceso de terapia hormonal y podía cambiar físicamente, no quería hacer ese proceso otra vez. No lo veía necesario durante la pandemia porque casi no usaba mi DNI. (Luan, no binarie, Lima)

Yo ya tenía el cambio de nombre para las pasadas elecciones y también había empezado el proceso de hormonas. El género de mi DNI es el mismo pero las personas no suelen fijarse en eso. (Matheus, hombre trans, Trujillo)

No es de la noche a la mañana, la parte económica y el tiempo que se emplea es demasiado. Son cerca de tres mil soles para todo el proceso de cambio y puede ser hasta en un año a pesar de solo ser un proceso de seis meses. La parte administrativa de Reniec es lo más lento. (Judiel, Lima)

[...] Por lo que para la SEP 2021 no asistí y decidí iniciar con mi cambio de nombre. El proceso terminó costando 1500 soles en tres meses en el 2018. (Matheus, hombre trans, Trujillo)

También se encontró que no contar con un documento de identidad que contenga una fotografía actualizada es problemático en espacios como los locales de votación. Aunque no es suficiente, evitaría las suspicacias relacionadas a la suplantación; sin embargo, no todas las personas trans pueden hacer el cambio de fotografía.

— La mitad de las chicas han realizado un cambio de foto de DNI, pero ninguna ha realizado el cambio de nombre debido al costo y las trabas durante todo el proceso.

— ¿Por qué crees que ese 50 % de las chicas no hacen el cambio de foto o nombre?

— Porque no tenemos acceso a la información necesaria acerca de nuestros derechos. (Bárbara, mujer trans, Cusco)

En esa línea, existen reportes sobre el desempeño del Reniec respecto al trámite de actualización de foto.

En mi caso, cuando saqué mi DNI aún estaba en proceso de constituir mi identidad. Me pedían fotos actuales y la Reniec me lo rechazó debido a que según ellos mis fotos no eran nítidas. Cuando presenté otras me dijeron que me lo iban a rechazar porque para ellos no parecía yo. Al final me lo recibieron y aceptaron [...] Al momento de hacer la renovación, la mayoría de mis compañeras intentan ser lo más discretas posibles en sus fotos. (Carol, mujer trans, Loreto)

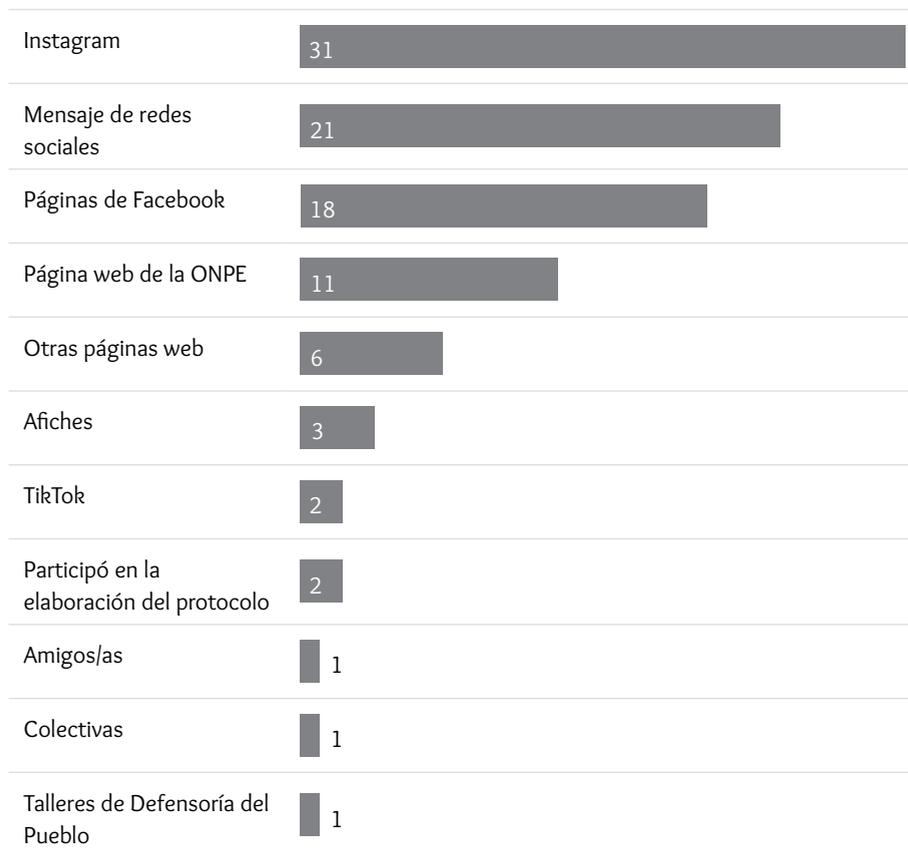
Para el cambio de la foto pagas S/ 29.50, te toman la foto y en un mes te dan el DNI. Lo incómodo del cambio suele ser cuando se refieren a mí como señorita sin tener en cuenta mi aspecto físico, esto incomoda demasiado y puede llegar a ser deprimente para ciertas personas porque pasamos por estas situaciones muchísimas veces. La comunidad trans tiene el índice más grande de depresión y tasa de suicidio. (Matheus, hombre trans, Trujillo)

4.2.3 Conocimientos sobre el protocolo

Las actitudes de las personas participantes sobre el protocolo son positivas, como se recoge del sondeo ejecutado en las EG 2021.⁸¹ Tanto los sondeos como las entrevistas indican que las redes sociales de organizaciones LGTBI jugaron un papel importante en su difusión (ver capítulo 2)

81 Con la aprobación del protocolo, 31 personas se sintieron muy bien, 14 bien, y 1 ni bien ni mal.

Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia.

Algunas lideresas indicaron que la Defensoría del Pueblo había llevado a cabo capacitaciones virtuales a organizaciones LGTBI sobre el protocolo, lo que aportó a su difusión.

En estas capacitaciones nos enseñaron cómo formular las denuncias, el respeto que debían tener el personal por nuestra identidad y el protocolo de cómo tenían que tratarnos. Nos facilitaron los números de queja o la opción de acercarnos al personal de la ONPE. (Bárbara, mujer trans, Cusco)

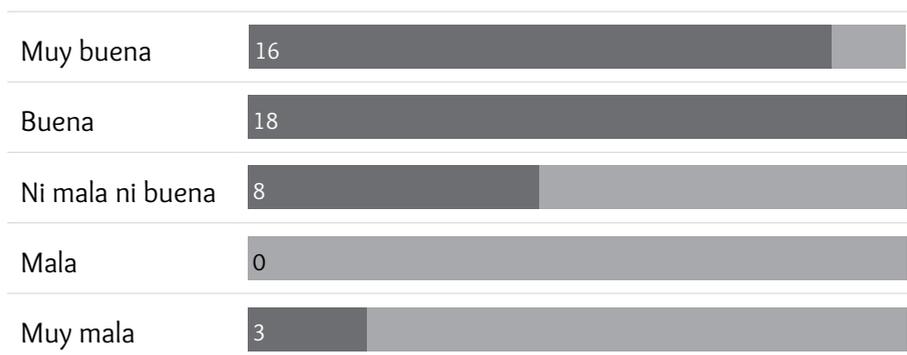
Este protocolo dentro de la organización se trabajó de una manera más práctica para concientizar y empoderar la identidad con la cual cada una se identifica y así evitar situaciones de discriminación y, en caso se presentara, poder llegar con los encargados que puedan poder atender su queja. (Karla Paloma, mujer trans, Arequipa)

Aunque sabían qué era el protocolo, la mayoría de las personas entrevistadas no lo había leído y solo conocía aspectos básicos de este.⁸² Por eso destaca que las personas trans entrevistadas hicieran énfasis en algunas de las pautas que incluye el protocolo (por ej. el uso del nombre social o del apellido). No obstante, debido a ello, muchas personas entrevistadas desconocían la ruta para la presentación de quejas establecida en el protocolo, así como el formato de queja.

4.2.4 Calificación de la experiencia electoral

Gráfico 9

CALIFICACIÓN DE LA EXPERIENCIA EN EL LOCAL DE VOTACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Durante las EG 2021, el sondeo realizado presenta una proporción alta de votantes trans que tuvieron experiencias buenas o muy buenas en el local de votación (ver gráfico 9). En la SEP 2021, también existen reportes positivos,

⁸² Asimismo, en el sondeo referido, de 46 personas, 18 personas indicaron que conocían poco del protocolo.

donde las y los votantes trans señalan que se sintieron cómodos/as, bienvenidos/as, y que las personas fueron respetuosas.

No me llamaron por mi nombre legal ni social, y, bueno, sentí un poco de miedo, pero al final todo estuvo bien. (Persona trans, Arequipa)

Pregunté a un encargado de ONPE y me dio la información que necesitaba amablemente, cuando llegué al aula busqué mi número, entré, dicté mi número, entregué mi DNI, me entregaron mi sobre. Luego de hacer mi voto, me devolvieron mi DNI, no recibí discriminación ni menos me llamaron por el nombre que aparecía en mi DNI, quizás por cómo me vieron vestido así que fueron súper respetuosos, solo supieron decirme “joven, no olvide su DNI”. (Noah, chico trans, Ica)

Solo un personero como que se reía, pero nadie impidió que yo votara y más me atendieron muy amables, me guiaron hasta mi mesa de votación. (mujer trans, Miraflores)

En cuanto a las personas trans que se identifican con el nombre que consigna el documento de identidad (lo hayan cambiado o no) también reportan experiencias positivas.

Lxs miembrxs de mesa no utilizaron ningún calificativo que implique género como “señorita”, así que por ese lado todo perfecto, respecto a mi nombre no hubo ningún inconveniente ya que me sigo identificando con el nombre que sale en mi documento de identidad. Finalmente, de forma general, me sentí tranquilo porque lxs miembrxs de mesa y el mismo personal de la ONPE fue respetuoso en todo momento. (persona trans no binarie, Villa El Salvador)

4.2.5 Vulneraciones reportadas por personas trans

En el sondeo realizado en las EG 2021 con 46 votantes trans, casi la mitad de las y los participantes señalan que miembros de mesa les llamaron por el nombre consignado en el DNI.⁸³ Aunque en menor medida, también incurrieron en esta falta el personal de ONPE (siete casos), personal de la PNP y las FF. AA. (seis casos), del JNE (cuatro casos) y el Reniec (tres casos).

⁸³ De acuerdo con el protocolo, se debe evitar dirigirse a los/as votantes por el nombre de la cédula de identidad.

Tabla 11

CUMPLIMIENTO DEL PROTOCOLO

	MIEMBROS DE MESA	PERSONAL DE ONPE	PERSONAL DE LA PNP O FF. AA.	PERSONAL DE LA RENIEC	PERSONAL DEL JNE	PERSONEROS/AS
Me llamó por el nombre que aparece en mi DNI	21	7	6	3	4	6
Por su mirada o tono de voz, me hizo sentir mucha incomodidad	7	4	6	2	3	2
Me hizo un comentario o pregunta sobre mi apariencia física	6	1	2	2	2	1
No me quiso atender o responder cuando hice una consulta	2	1	1	1	1	1
Lanzó una frase en contra de las personas trans o LGBTIQ	1	1	2	1	1	1
No tuvo contacto con este actor	1	16	16	29	25	23

Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de participantes indicó que recibió un buen trato, en general. No obstante, en siete casos (de un total de 46), las y los miembros de mesa les generaron incomodidad por su mirada o tono de voz. En seis casos, se indicó que el personal de la PNP y FF. AA. generó dicha incomodidad. Cabe señalar que la presencia del personal de la ONPE, la PNP y las FF. AA. es la más común el día de la jornada electoral. Por otro lado, en ocho casos se reportó que se recibieron comentarios discriminatorios y/o miradas incómodas de parte de otros electores/as.

En ocho ocasiones (de 46), un/a miembro de mesa le pidió a la persona trans sus datos personales (dirección, número de DNI, fecha de nacimiento) para verificar la identidad. En dos casos, un/a miembro de mesa pidió que se baje la mascarilla. En tal sentido, las dudas acerca de la identidad de las y los votantes trans en estas ocasiones pudieron canalizarse a través de los parámetros establecidos por el protocolo.

En torno a incidentes en los que algún actor no haya querido responder una consulta o que se haya expresado en contra de la comunidad LGTBI, los reportes no superan uno o dos casos por actor.

4.2.6 Experiencias de vulneración

Las personas trans que participaron en este estudio se sienten incómodas cuando se les llama por un nombre que cuestiona su identidad de género. En muchos casos, el nombre del documento de identidad no las representa, por lo que el protocolo establecía una pauta clara acerca de no llamar por el nombre, sino por los apellidos o el DNI a las y los votantes. Sin embargo, en varios casos, se reporta que miembros de mesa no actuaron conforme a esta pauta.

Yo tengo un DNI que, lamentablemente, por falta de economía y tiempo no he podido modificar los datos principales, como nombre y género, pero soy una chica trans, así que fui a votar, entregué el DNI y la persona a cargo dijo el nombre de chico que aparece ahí, cosa que me desagradó mucho. Supuestamente la ONPE iba capacitar a los miembros de mesa para que cosas como esa no ocurrieran, tal vez la señora miembro de mesa no lo hizo a propósito, pero de igual forma es un fastidio tener que pasar por ese momento incómodo [...] Repitieron como cuatro veces mi nombre y apellidos y viendo mi

foto, ya que en su hoja figura una foto cuando tenía el cabello largo. (mujer trans, Villa María del Triunfo)

Fui a votar y al parecer a los miembros de mesa no les dieron capacitación. Me trataron con el nombre común, incluso gritaron mi nombre de DNI y al final igual, “gracias, ...”, con mi nombre de DNI. Me sentí humillada y burlada. (mujer trans, Surquillo)

Sé que anteriormente este tipo de vulneración pasaba muy seguido. Un caso de estos es el de Verona, que fue llamada por el nombre de su DNI. Y no solo a ella sino a otra compañera más en la ciudad de Nauta. Esto sucedió en las pasadas elecciones. (Carol, mujer trans, Loreto)

Como indica el testimonio anterior, muchas personas trans creen que parte del problema es la falta de conocimiento y capacitación, y evitan culpar a las y los miembros de mesa. Sin embargo, este tipo de faltas afecta a las personas trans, generando malestar que se incrementa cuando la confusión es presenciada por otras personas.

Por suerte no había gente, solo había gente que atiende en la mesa, pero nada más. (persona trans, Lima)

Siempre existen ese tipo de acciones, porque algunos miembros de mesa no van a las capacitaciones y no saben de ese tema. La gente murmura y crea incomodidad. (Carol, mujer trans, Loreto)

Las personas trans merecemos respeto como todas las personas que existen en el planeta, nuestra identidad respetada como cualquiera. Estoy seguro de que si tuviéramos más empatía fuera del conocimiento sobre el tema transgénero, no binaria, etc., sería mejor, seríamos respetados/as/es. Gracias doy a la ONPE porque está haciendo visible el tema transgénero. (Danny Kalé, chico transgénero, Comas)

La situación empeora en casos en los que los/as miembros de mesa u otras personas se burlan, cuchichean y tienen otro tipo de gestos que van

más allá de utilizar el nombre legal. Por ejemplo, revisan inquisitivamente el documento de identidad, mirando la foto una y otra vez, y usando el nombre legal reiteradas veces.

En las elecciones anteriores sí tuve problemas por parte de los miembros de mesa, me llamaron por el nombre anterior y empezaron a reírse. (Matheus, hombre trans, Trujillo)

Hoy fui a votar, todo tranquilo, solo me miraban, pero otras veces sí sentía cosas como si podría sacarme la gorra para que según ellos corroboren que era la misma persona, pero en las EG 2021 la señorita gritó el nombre del DNI, eso no me gustó. (Izavho Cáceres Valladares, Lima)

Además de ser llamadas y llamados por los apellidos, las personas entrevistadas señalan que sería bueno consultar por el nombre con el que desean ser llamadas. También indican que a veces se asume que una persona es cisgénero cuando no lo es.

[...] en ese momento no lo corregí porque me sentí un poco incómodo. Lo dejé pasar nomás: mi aspecto “sigue siendo” (se entiende como) “femenino” (decisión personal) y, usualmente, no hay esa consulta sobre qué nombre utilizar. Entonces, yo hubiera preferido que se refieran a mí con mis apellidos y que no haya ese momento incómodo. Porque entiendo que tienen que identificarme, pero creo que también pueden usar mis apellidos. Eso hubiera sido bacán. Sí fueron personas respetuosas; como menciono, no tengo un aspecto que se entendería como “diverso” y muchas veces me confunden con una mujer: tienen el respeto que le tendrían a una mujer (Peppa Briones, persona trans no binaria, Miraflores)

Algunas personas trans tratan de explicar a las y los miembros de mesa que no desean que se use su nombre legal o les indican que son personas trans. Sin embargo, esta estrategia no es del todo exitosa. En muchos casos, las y los miembros de mesa insisten en llamarles por el nombre legal, causando mayor malestar.

Se aplicó el efecto multiplicador sobre el voto trans porque muchas personas han sido vulneradas. Por ejemplo, a mí me trataron de masculino en elecciones pasadas a pesar de explicarles mi identidad como fémina. (Karla Paloma, mujer trans, Arequipa)

Los incidentes más delicados conciernen a cuestionamientos a las personas trans que impiden que realicen el voto y las obligan a buscar ayuda para evitar que se las acuse por suplantación de identidad. Es importante, entonces, contar con personal de ONPE, como los/as CM, para que estén pendientes de este tipo de casos.

Durante las EG 2021 en Simón Bolívar, se me negó el derecho al voto por no coincidir el nombre de DNI con la lista proporcionada por la ONPE. Voté cuando la encargada de la ONPE vino. (Nate Adrián, hombre trans, Arequipa)

En ocasiones anteriores me han detenido en el aula de votación por no parecerme físicamente a la foto de mi DNI o tener un nombre femenino. Tuve dos experiencias negativas: en las elecciones congresales del 2020 y en las EG 2021 del 2021. En la primera experiencia tuvieron que llamar a personal para que pueda orientar a los miembros de mesa y así saber qué tenían que hacer en un supuesto caso de “suplantación”, porque ellos no creían que era mi DNI, tuve que esperar y soportar las miradas y murmullos de los votantes fuera del aula de votación. En las EG 2021 llegué solo a votar, di mi nombre al presidente de mesa y empecé a escuchar murmullos por parte de los miembros de mesa y votantes. Este tipo de experiencias han pasado por no tener un DNI que representa mi identidad, esto provoca un gran impacto en mi salud mental, aunque intente dejarlo de lado. Esto no solo pasa en la ONPE, sino en todos los lugares en los que tenga que hacer algún trámite y requieran verificar mi identidad a través del DNI. (André Alzamora Morales, hombre trans, Huaraz)

No, no había nadie quien podría ayudarme. En la entrada solo había personal de las FF. AA. y PNP. (Danny Kalé, chico transgénero, Comas)

4.2.7 Respuestas frente a las vulneraciones

Frente a las vulneraciones, se buscó recoger información acerca de cuáles eran las respuestas de las personas trans. De acuerdo con el sondeo realizado en las EG 2021, se encuentra que solo el 65 % de participantes asiste sin compañía. Por otro lado, el 70 % de participantes llegó a su local de votación sabiendo dónde podría encontrar su mesa de votación o prefirió no consultar por su ubicación. Esto también corresponde a algunos testimonios recogidos, donde las personas trans prefieren no preguntar en dónde está ubicada su mesa votación, su turno, u otras consultas. En esa línea, algunas personas prefieren ir acompañadas.

La mayoría de las compañeras no saben que deben de exigir sus derechos. En mi caso, para evitar situaciones incómodas, siempre tengo a la mano mi código de la lista de votación o menciono mis apellidos para que puedan entender que no quiero que ahonden sobre mi información. (Carol, mujer trans, Loreto)

Lamentablemente hay poco interés de las personas trans para ejercer el voto porque siempre se nos vulnera durante los procesos electorales, tienen miedo de ser llamadas por su nombre legal o que les pidan su DNI y las acusen de suplantación. (Bárbara, Cusco)

De acuerdo con los testimonios recogidos, mujeres trans evitan votar o lo hacen vestidas de forma masculina, holgada y deportiva.

4.2.8 Ausencia de quejas

Uno de los testimonios recogidos, en la ciudad Cusco, trata de una queja presentada por una mujer trans, de manera verbal, a personal de ONPE en las EG 2021. Esta queja no se consignó en el formato de quejas. De hecho, el personal de ONPE que atendió dicha queja señaló que no contaban con el formato en ese local de votación, aunque se disculpó por el incidente. Esta queja, finalmente, fue consignada por un fiscalizador del JNE presente en el local.

[...] me hicieron llenar un acta, pero cuando informé a la Defensoría del Pueblo no había procedido [...] (Bárbara, mujer trans, Cusco)

Varias personas entrevistadas indican que no tienen la confianza de realizar quejas a las instituciones (ONPE, comisaría). Creen que no serán atendidas, serán burladas e ignoradas. Asimismo, existe preferencia por las denuncias a través de otros mecanismos, como las redes sociales, plataformas de mensajería o por teléfono.

En ninguna de las oportunidades presenté alguna queja porque ya perdí la confianza de quejarme de estos casos. Siento que no hay respaldo si deseo quejarme o grabar un vídeo para poder denunciarlo en las redes sociales, esto es exponerse demasiado en un país tan transfóbico. Prefiero activar desde mi empresa o desde la página “Diversidades trans masculinas” para dar apoyo a nuevas personas a través de mi testimonio. Lo ideal es que las personas tengan la confianza de denunciar estos sucesos ante canales que te protejan y puedan llegar a solucionarlo. Se busca concientizar a las personas que no sepan y empoderar a las personas trans para poder visibilizar a la comunidad y su problemática. (André Alzamora Morales, hombre trans, Huaraz)

A un amigo que había sido cuestionado por no ser la persona que figuraba en su DNI, intentó llamar a los números del afiche, pero sonaba ocupado. (Matheus, hombre trans, Trujillo)

Otra razón para la ausencia de quejas es el malestar profundo o el miedo que algunas personas entrevistadas llegaron a sentir al momento de ser vulneradas. Esto movía a la persona a retirarse del local de votación lo antes posible, por lo que la oportunidad de presentar una queja se perdía.

4.2.9 Afiches “Aquí votamos todxs”

En general, las personas trans entrevistadas están satisfechas con el diseño del afiche y a favor de su uso. Existen reportes de personas trans que se tomaron fotos con el afiche y que señalan sentir más comodidad y seguridad con estos. Debido a la heterogeneidad en la forma de utilizar los afiches, los testimonios

sobre su avistamiento son variados. Sin embargo, predomina la ausencia de afiches o su uso inadecuado. Esto es percibido como un síntoma de bajo compromiso, capacitación o conciencia del personal de ONPE. También existen reportes de personas que no vieron el afiche durante las EG 2021, pero sí durante la segunda. La mayoría de las personas que vieron afiches, reportan haberlos visto afuera del local de votación (posiblemente, por ser uno de los lugares más visibles, pero también por no haber sido usados en otros lugares visibles dentro del local de votación).

Estos afiches fueron una gota de amor, integración y comprensión a la comunidad, nos dio seguridad. Estaban en los agentes del Banco de la Nación y afuera de los locales de votación, considero que sí eran visibles. (Matheus, hombre trans, Trujillo)

Me percaté que los carteles de voto trans estaban tapados por otros carteles, por lo que creo que lo hicieron por compromiso. Ellos deberían ponerse en nuestros zapatos y nosotros no ponernos en los de ellos. Espero que estas iniciativas no sean solo por el mes del orgullo o abanderarse de una causa que está de moda, sino que permita que las personas trans y binarias puedan vivir en un mundo más tolerante. Lo vi, me dio una esperanza de cambio, pero no creo que solo deba de quedar en un afiche, esto solo es un pequeño paso. ¿Funcionó esto? Es necesario que puedan tocar estos temas no solo en la ONPE, sino en colegios, universidades, etc. (André Alzamora Morales, hombre trans, Huaraz)

Adicionalmente, algunas personas que conocían el protocolo o participaron en su diseño, asistieron al local de votación esperando encontrar el afiche, pero no llegaron a ver ninguno. En esa línea, las y los representantes de las organizaciones y colectivas trans entrevistadas mostraron su preocupación respecto al uso de los afiches.

Otras observaciones sobre el afiche están referidas a su diseño. Existen elementos del afiche dirigidos a la comunidad trans y no-binaria (los colores, los mensajes positivos y que llaman a denunciar, el lenguaje inclusivo). Sobre estos elementos, existen algunas observaciones al uso del lenguaje inclusivo no-binario, dado que algunas personas trans no se sienten representados/as

por este (mujeres y hombres trans). Así también, se pone atención a la información que va dirigida a la ciudadanía y si es suficiente para informar acerca de quiénes son las personas trans y cómo debe ser un trato respetuoso hacia ellas. Se señala: “las personas no prestan atención al afiche” (Kiara, mujer trans, Piura).

4.3 La experiencia de miembros de mesa, personeros/as y personal de ONPE trans

Se entrevistó a cinco miembros de mesa trans durante las EG 2021. Estas personas refieren sus experiencia y recursos sobre haber sido capacitados/as sobre el protocolo.

Solo tenías que leer dos PDF y realizar una encuesta referida a trámites o situaciones del proceso de votación. (Luan, no binarie, Lima)

Fui presidente de mesa en elecciones pasadas y sé que en la capacitación se nos informa sobre el trato que se debe de tener con las personas trans. (Carol, mujer trans, Loreto)

Fui tercer suplente en las elecciones en el local de votación “I.E. San Martín de Porres”, situado en Huacho. En mi primera oportunidad siendo miembro de mesa en Huacho y durante las EG 2021, las cosas sucedieron normales puesto que el presidente de mesa era un conocido mío. En la SEP 2021 no fui y solo me acerqué a votar y me negaron el voto porque mi DNI no coincidía con mi aspecto físico, hasta que le mostraron al presidente de mesa que era el mismo de las EG 2021 y procedieron a darme la cartilla. Cuando intentaba explicarles me di cuenta que se cerraban ante lo que les decía. No recuerdo que durante las capacitaciones virtuales se haya tomado más a fondo el tema del protocolo trans, sino que solo mostraban el afiche. (Luan, no binarie, Lima)

Yo asistí a las charlas informativas para miembros de mesa y en ningún momento me sentí discriminado. Durante la charla mencionaron que la única forma de reconocer a alguien transgénero a pesar de tener cambios físicos era reconocerlos a través de rasgos. (Judiel, Lima)

En general, se sintieron bien con el trato de las y los miembros de mesa y personal de ONPE, pero algunos/as sufrieron algún tipo de vulneración por parte de alguna persona (o personas) en particular (por ejemplo, gestos de electores/as). En un caso, el personal de las FF. AA. o la PNP violó reiteradamente el protocolo (llamando a la persona por el nombre que consignaba el DNI, teniendo un trato hostil, haciendo comentarios sobre la apariencia física).

En el caso de Judiel, miembro de mesa en Lima, el personal de la ONPE le pidió documentos que pudieran certificar que era él, pues no hallaban similitudes con la foto de DNI. Como en una anterior oportunidad, Judiel indicó que iba a denunciar al personal que lo estaba vulnerando, pero no llegó a presentar una queja formal. Fuera del aula no se observó ningún afiche sobre el protocolo trans o alusivo a este.

En el momento que decidí mencionarle a la encargada de la ONPE que la iba a denunciar, ella no me ofreció ninguna manera de proseguir con mi queja, me negó sus nombres, así como los de los encargados. (Judiel, Lima)

Una situación más de incomodidad fue el hecho de que la encargada mencionaba “chicas” para hacer referencia a todos los miembros de mesa a pesar de la presencia de él. (Judiel, Lima)

Luan, una persona no-binaria, no reportó vulneraciones de otras personas, pero comentó:

No me gustó tener que escribir tantas veces, en las actas, el nombre que figuraba en mi DNI porque no me identificaba con ese nombre, solo intentaba terminar con mi trabajo. Había una señora que nos trató muy mal porque supuestamente no apresuramos el proceso de votación en el aula. Por ello decidí no ser miembro de mesa en la SEP 2021. (Luan, no binarie, Lima)

Dentro del grupo de votantes se identificó a un/a personero/a que compartió su testimonio, describiendo una experiencia que se convirtió en un insumo para dar recomendaciones para su futura implementación.

[...] el día de hoy si pasé un mal momento, no tuve la suerte de poder votar y ser tratado como soy, me hicieron repetir mi número de DNI

más de cinco veces en la puerta de ingreso del centro educativo en el que me tocaba sufragar. Si eso no fuera poco, nadie me preguntó que cómo debían dirigirse hacia mi persona y mencionó mi *dead name* en voz alta preguntándome si era yo la persona y me quedo mirando buen rato, al ingresar a la mesa de sufragio el chico me pide mi DNI y me vuelve a tratar con mi *dead name*, llamando al personal de la ONPE para que verifique si podía yo sufragar o no, después de haber pasado un mal momento, me dan la cartilla para poder sufragar. Esto lo comunico a estas horas ya que en el momento no pude denunciarlo, ya que era coordinador de un partido, y me encontraba ocupado con mis personeros y hace una hora que recién retorné a mi casa. (persona trans, Cañete)

Las personas trans que ejercieron como personal de ONPE indicaron que ocultaron su identidad de género tanto en la convocatoria como en el desempeño de su trabajo.

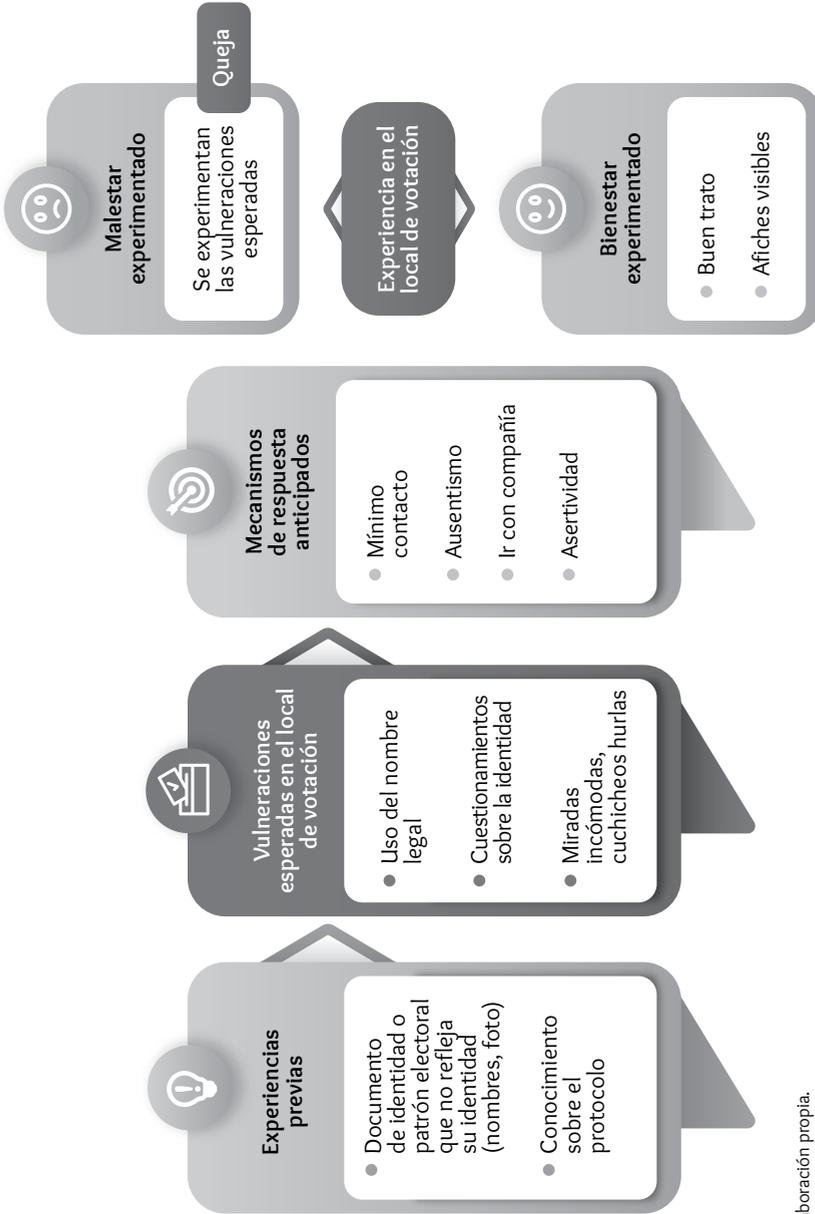
4.4 Un modelo de la experiencia de votar siendo trans

Aunque votar es un derecho y una de las formas de participación política más extendidas en las democracias del mundo, tiene costos que pueden llegar a ser demasiado altos para algunos sectores de la ciudadanía. Estos costos desincentivan la participación política de quienes los enfrentan, y además, reproducen las desigualdades políticas. Un buen trato, sin distinciones ni cuestionamientos, reducirá efectivamente algunos de los costos de votar para las personas trans.

En el Gráfico 10, se presentan las experiencias electorales identificadas por personas trans durante la jornada electoral respecto al Protocolo Trans. Estos hallazgos han sido sintetizados a través de un modelo de su experiencia. También se esbozan las causas inmediatas que afectan la experiencia de votantes trans: sus experiencias previas, su nivel de conocimiento sobre el protocolo y la situación respecto a su documento de identidad.

Gráfico 10

MODELO DE LA EXPERIENCIA DE VOTANTES TRANS



Fuente: Elaboración propia.

Las experiencias previas generan reparos para votar, dado que en elecciones pasadas pudieron sufrir discriminación, o conocen a alguien que la sufrió, o asemejan las experiencias votando con sus experiencias (usualmente negativas). Sus experiencias previas con los actores estatales presentes en el local de votación son clave (por ej. con efectivos policiales), así como su participación en organizaciones LGBTI.

La correspondencia entre los datos de su DNI y su identidad afectan directamente esta experiencia. Aquí se debe distinguir tres posibles escenarios:

- Los datos del documento de identidad (incluyendo la foto) sí identifican a la persona y el padrón electoral coincide con estos datos.
- Los datos del documento de identidad (incluyendo la foto) sí identifican a la persona, pero el padrón electoral no coincide con estos datos.
- Los datos del documento de identidad (incluyendo la foto) no identifican a la persona.

Un tercer factor se refiere al nivel de conocimiento acerca de las pautas que indica el protocolo. Esto influye en las expectativas⁸⁴ sobre el comportamiento de las personas, en la respuesta frente a las vulneraciones y la evaluación de su propia experiencia.

Las vulneraciones que las personas esperan sufrir en los locales de votación tienen que ver —en su mayoría— con el uso del nombre legal (por ej. por parte del personal en la entrada del local de votación o de miembros de mesa), cuestionamientos sobre la identidad (de personeros/as de los partidos políticos o miembros de mesa), miradas incómodas, cuchicheos y/o burlas.

Las personas trans, frente a este contexto de posible discriminación, reaccionan de diferentes formas: dejan de ir a votar (lo que implicaría una multa), buscan el mínimo contacto con el personal presente en el local de votación, van “camufladas” (buscando parecerse a cómo se ven en la foto del documento de identidad) o, por otro lado, se presentan muy asertivamente con sus apellidos o dicen directamente que son personas trans.

84 Por ejemplo, quienes señalan que conocen sobre el protocolo, indican que se debe mejorar la capacitación del personal y las y los miembros de mesa.

Una vez en el local de votación, las experiencias se dividen entre las personas que fueron vulneradas y las que no, con las posibles variaciones para cada caso, como hemos vistos a lo largo de este capítulo.

Cabe precisar que al momento que analizar las limitaciones que enfrenta la población trans se debe considerar la aplicación de un enfoque interseccional, en la medida que los actos de discriminación se pueden agravar en función a su origen étnico, origen social, condición de salud, condición económica, entre otros.

Como se verá en el siguiente capítulo, estas incidencias llevaron al planteamiento de recomendaciones y actividades concretas respecto al uso de los materiales referidos al protocolo.⁸⁵

85 En versiones posteriores del protocolo, aplicadas en las ERM 2022, se incluyen indicaciones específicas sobre el lugar de ubicación de los afiches el día de las elecciones.



BRUNO MONTENEGRO MAMANI, FRATERNIDAD
TRANS MASCULINA PERÚ (AREQUIPA)

La unión Rey
Hombres
as
grat

CAPÍTULO 5

EL PROCESO DE MEJORA DEL PROTOCOLO

A partir de la experiencia detallada en los capítulos anteriores, la SGDIE propuso realizar reuniones de asistencia técnica con organismos electorales de México y Colombia sobre sus experiencias de implementación del protocolo. De esta forma, a iniciativa de la ONPE —y con el apoyo en las coordinaciones requeridas de la DNEF/JNE— se realizaron reuniones de asistencia técnica en julio y septiembre de 2021 con organismos electorales de México y de Colombia, respectivamente. En estas reuniones se compartieron las experiencias respecto a la implementación de los protocolos y se describieron otras iniciativas complementarias.

En este capítulo se presentan los resultados de estas reuniones y las recomendaciones brindadas para la ONPE a partir de ellas, señalando cómo complementaron a las que se habían considerado después del proceso electoral y antes de estos encuentros. Finalmente, se detalla la agenda de trabajo que se construyó a partir de este proceso de aprendizaje.

5.1 Aprendiendo del caso mexicano

El 26 de julio de 2021, entre las 5:00 p.m. y las 9:15 p.m., se llevó a cabo una reunión de asistencia técnica entre la ONPE, el JNE y el Instituto Nacional Electoral (INE), con veintidós asistentes.⁸⁶ El objetivo de la reunión consistió en “Analizar experiencias e intercambio enfocado en la implementación de estrategias, metodologías, herramientas y acciones para garantizar los derechos político–electorales de las personas trans, a través de los protocolos

86 Las coordinaciones con INE de México se llevaron a cabo gracias al Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral (CICIE) de esta institución y a la labor de su Subdirectora de Gestión de Programas de Capacitación Internacional, Deyanira Galindo Rodríguez.

implementados por las autoridades electorales de ambos países, así como para el análisis e investigación de metodologías de estudios comparados” (INE, 2021).

Desde el INE, Flor Suguey López Gamboa, encargada del despacho de la Dirección de la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación (UTIGYND-INE), presentó la experiencia del Protocolo Trans en México: su construcción y aprobación, las principales prácticas para permitir el derecho al voto, las experiencias de 2018 y 2021, así como retos y áreas de oportunidad. También presentó la experiencia de diseño e implementación del “Protocolo para garantizar el derecho a la no discriminación por identidad y expresión de género de las personas que laboran en el INE”.

Por su parte, Mónica Isabel Páez Villa, coordinadora de proyectos académicos de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEYEC-INE), presentó los desafíos en la creación y lanzamiento de campañas incluyentes, las plataformas y contenidos lanzados, su población objetivo, la intención del mensaje y los casos de éxito.

A partir de esta reunión, la SGDIE elaboró 29 recomendaciones agrupadas en nueve ejes temáticos. Cuatro de los nueve ejes temáticos correspondían a diferentes ámbitos de la capacitación y difusión del protocolo; otros cuatro, a puntos críticos en la implementación: la coordinación interinstitucional entre organismos electorales, la generación de evidencia, la ruta de presentación de quejas y la necesaria incorporación de personas trans en diferentes roles electorales (es decir, que no solo fueran vistos como electores/as). El eje restante involucra la creación de protocolos similares para otros grupos vulnerables.

Tabla 12

EXTRACTO DE LA PRESENTACIÓN DE MÓNICA ISABEL PÁEZ VILLA, COORDINADORA DE PROYECTOS ACADÉMICOS DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA DEL INE

La ciudadanía que integró las Mesas Directivas de Casilla (MDC) fue capacitada sobre las medidas de igualdad y no discriminación a realizar durante la jornada electoral, entre ellas, la implementación del Protocolo Trans, tanto de manera teórica (capacitaciones regulares) como práctica (simulacros). Alrededor de 1 461 537 funcionarios/as de casilla fueron capacitados en materia del Protocolo Trans. Esta cifra es significativa, dado que representa el 1 % de la población de México. En cada proceso electoral las personas varían, por lo que sabemos que cada vez trataremos con una población distinta.

La capacitación pone énfasis en las principales tareas de los/as funcionarios/as de casilla respecto al Protocolo Trans:

- En ningún caso impedir el derecho al voto cuando la expresión de género no coincida con la fotografía, nombre o sexo de la Credencial para Votar.
- Evitar que las personas presentes en la casilla (electorado, representaciones de partidos políticos y de candidaturas independientes) soliciten procedimientos adicionales para acreditar la identidad de las personas trans.
- Dirigirse a las y los ciudadanos por los apellidos que aparecen en su Credencial para Votar.
- Otorgar un trato igual y digno a todas las personas, sin distinción.
- Resolver cualquier cuestionamiento respecto del voto de las personas trans.
- Colocar el cartel “¿Quiénes pueden votar?” y verificar que en la casilla se cuente con el tríptico sobre el Protocolo Trans. En estos ejercicios prácticos se les deja muy claro que en ningún caso van a poder impedir el voto de la persona y se instruye en las pautas que indica el protocolo. En total, 1 461 228 funcionarios y funcionarias de casilla participaron en los simulacros, es decir, el 99.98 % del total.

En cuanto a las capacitaciones prácticas, se deben realizar simulacros de votación donde se recree lo que sucedería en una jornada electoral, por ejemplo, la instalación de la casilla o la votación de una persona trans. Las personas designadas como funcionarios/as de casilla pueden acudir, al igual que observadores de partidos políticos independientes o de candidaturas independientes. Estos simulacros permiten poner en práctica los conocimientos adquiridos sobre las actividades a desempeñar, tomando en cuenta supuestos de personas trans que participan como electoras, observadoras y en representación de partidos políticos o candidaturas independientes. Una de las situaciones que se presentan es



la votación de una persona trans cuyo nombre o fotografía no coincidan con su apariencia. Entonces, en estos ejercicios prácticos se les deja muy claro que en ningún caso van a poder impedir el voto de la persona y se instruye en las pautas que indica el protocolo. En total, 1 461 228 funcionarios y funcionarias de casilla participaron en los simulacros, es decir, el 99.98 % del total.

Lo que pedimos a las juntas distritales cuando se dan este tipo de capacitaciones prácticas es que invitemos a la misma comunidad trans (por ejemplo, activistas o miembros de organizaciones de la sociedad civil que luchan en la promoción de los derechos de las personas trans) a participar en estos simulacros, a fin de que puedan conocer cuál es el procedimiento que se debe de seguir durante la jornada electoral y lo puedan socializar dentro de su comunidad y, de esta forma, llegar a mucha más población. En caso no se logre convocar a una persona trans, una de las personas que está participando en el simulacro es la que funge como persona trans.

5.2 Aprendiendo del caso colombiano

La reunión con el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) de Colombia se realizó el 29 de septiembre de 2021, entre las 10:30 a. m. y el mediodía, con la asistencia de diecisiete personas.⁸⁷

Desde la RNEC, Héctor Montero presentó las diferentes medidas implementadas en favor de las personas trans. Oscar Londoño, del Centro Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), se enfocó en las iniciativas de capacitación. Por su parte, María Alejandra Sánchez presentó la iniciativa de Escuela de Formación Política para las Mujeres.

Frente a las oportunidades y retos planteados en las ponencias expuestas en el apartado anterior, se delinearón recomendaciones adicionales para el fortalecimiento de la implementación del protocolo trans en Perú.

87 En el caso de Colombia, se coordinó con Diana Marcela Rodríguez Ramírez, en su calidad de coordinadora del Grupo de Género e Inclusión de la entonces presidenta del Consejo Nacional Electoral (CNE) de Colombia, la exmagistrada Doris Ruth Méndez.

Tabla 13**EXTRACTO DE LA PRESENTACIÓN DE HÉCTOR MONTERO (RNEC)**

La Registraduría Nacional del Estado Civil, junto con el Consejo Nacional Electoral (CNE), han venido trabajando en garantizar los derechos de las personas trans y también de adoptar un enfoque diferencial en todos sus procesos y procedimientos.

Con la resolución n°. 3480 del 2020, el CNE emitió órdenes a las autoridades encargadas de las elecciones en Colombia para garantizar los derechos de las personas trans, y evitar actos de discriminación que se pudiesen generar durante el proceso de sufragio. Esta resolución dio pie a la emisión de una circular única electoral, que consolidó todas las medidas que ya se habían ido adoptando dentro de las facultades de organización y dirección de los procesos electorales. Respecto a la circular única, se adoptó un enfoque diferencial y se especificó qué se debía hacer o qué se debería hacer en cuanto a la protección derechos de las personas trans.

Además, se realizaron mesas de trabajo con la Misión de Observación Electoral (MOE), Caribe afirmativo y la Fundación GAAT (Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans). Esto en línea con una de las disposiciones de la resolución 3480, en la cual se señalaba la obligación de recibir asesorías de las organizaciones y de la sociedad civil con experiencia y conocimientos especializados en cuanto al tratamiento y sensibilización de los actores del proceso electoral, relacionado con el trato de las personas trans.

Las medidas que se establecieron no iban referidas solo hacia la organización electoral, sino también a la fuerza pública o las fuerzas militares y policía nacional. Debido a que son considerados como filtros, en cuanto a su facultad de seguridad en todos los centros de votación, y el trato que reciban de ellos/as es primordial para la comunidad. El hecho de tener la potestad de elegir a qué actor puedo llamar para que realice una requisita es un avance en la práctica, teniendo en cuenta que muchas de las quejas se refieren al trato discriminatorio por parte de la fuerza pública de otros funcionarios/as y, específicamente, de ser obligados a tomar una fila en donde ellos no se sentían identificados por su orientación sexual o su sexo, dependiendo del género.

También, a partir de la resolución, se emitieron algunos protocolos. Por ejemplo, el protocolo para el procedimiento de inscripción de células. Aunque aún hace falta la construcción de un protocolo para la atención durante la inscripción de las candidaturas, que también se hacen en las instalaciones de la Registraduría Nacional. Además del protocolo para el día de la votación, el cual está avanzado casi en su totalidad, aún se necesita pulir el documento en conjunto con las entidades encargadas y el Consejo Nacional Electoral, para publicarlo oportunamente.

Medidas que debe adoptar la Registraduría:

Capacitación a todos los actores del proceso electoral, darle las herramientas necesarias para que sepan cómo atender a las personas trans y evitar cualquier tipo de discriminación hacia ellas durante los procedimientos que se estén realizando.





Concertación con las organizaciones, medida que se ha venido realizando en el diseño y los contenidos de los protocolos. Así como se entiende que la organización electoral puede compartir sus experiencias sobre temas electorales, hay otras entidades y organizaciones de la sociedad civil que tienen conocimiento y experticia sobre el trato en general la comunidad LGBTIQ, y que son ellos precisamente los que necesitan aportar en la construcción de todos los contenidos que tengan que ver con lo que se indica en la resolución n°. 3480 del Consejo Nacional Electoral.

Diseño de piezas informativas y pedagógicas para el público en general y las/los actores del proceso electoral.

Divulgación del procedimiento de cambio de cédula, que se refiere a cambiar del puesto de votación.

Inclusión de la información en el Sistema Integral de Capacitación Electoral (SICE), en donde se reúnen todas las organizaciones y entidades para publicar información referente a los hitos, actividades y procedimientos de una elección.

5.3 La conformación de un grupo de trabajo y una agenda para el 2022

Luego de las reuniones, la SGDIE elaboró informes con las relatorías de estas reuniones y las recomendaciones extraídas a partir del intercambio. A continuación, se presenta una síntesis de estas recomendaciones de políticas, tanto las brindadas en julio, antes de las reuniones de asistencia técnica, como las recomendaciones complementarias dadas entre septiembre y octubre de 2021, luego de las reuniones.

Como se observa en la tabla comparativa, se agregaron recomendaciones nuevas y mejoras a las ya contempladas, gracias a la asistencia brindada por los organismos electorales de Colombia y México. Las nuevas recomendaciones fueron: (i) continuar la investigación aplicada sobre la implementación del protocolo; (ii) reforzar el cumplimiento de las medidas del protocolo, específicamente en relación al buen uso de los afiches y materiales; (iii) desarrollar protocolos de atención dirigidos hacia otros grupos vulnerables, cuyas estrategias converjan con las del protocolo trans y las refuercen; y (iv) solicitar asistencia específica a organismos electorales de otros países y a organizaciones con experiencia en proyectos afines.

Tabla 14

RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA SGDIE LUEGO DE LAS EG 2021 Y DE LAS REUNIONES DE ASISTENCIA TÉCNICA

ACTIVIDADES PROPUESTAS (JULIO, 2021)	ACTIVIDADES ADICIONALES PROPUESTAS (SETIEMBRE Y OCTUBRE, 2021)
<p>Fortalecer las capacidades de miembros de mesa, CM, CLV y otros actores relevantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacitación rápida a miembros de mesa voluntarios/as y a coordinadores/as de fila el mismo día de las elecciones. - Capacitar y concientizar respecto a la tolerancia y el respeto a las personas trans con testimonios reales. - Crear videos, volantes y otros formatos de difusión. - Contratar a personas u organizaciones trans para dar charlas o capacitaciones y participar del diseño de material, a nivel de la ONPE y de las ODPE. - Mejorar los materiales acerca del protocolo en ONPEDUCA y la evaluación sobre este. - Incluir en los temas de capacitación las diferentes identidades que se enmarcan en lo trans, como las personas no-binarias y transmasculinas. - Incluir a la PNP y FFAA como actores a ser capacitados/as en el protocolo. - Generar incentivos para que los/as CLV usen los afiches y no tengan reticencia a consignar quejas en el marco del protocolo. - Promover la participación de miembros de mesa (especialmente suplentes) trans. 	<p>Materiales de capacitación efectivos y a disposición de actores presentes en la mesa de votación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incluir el cartel informativo como parte del material electoral, para que sea colocado en un lugar visible en la mesa de votación y el local de votación. - Diseñar y producir un tríptico disponible en la mesa de votación, con pautas para miembros de mesa. Innovar en el diseño de materiales para cada proceso electoral, a fin de que los materiales no sean repetitivos. - Difundir material electoral (en versión física o digital) para la implementación del protocolo a actores relevantes de otras instituciones y de la sociedad civil, para que estén familiarizados con este. Evaluar la aceptabilidad de los contenidos de los materiales actuales. <p>Capacitación participativa y sensibilizadora.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Durante las jornadas de capacitación electoral, fomentar la participación de grupos vulnerables y recrear casos en los que una persona trans vota con un DNI que no representa su identidad de género. - Considerar la difusión en redes sociales de las jornadas de capacitación. La capacitación debe incluir componentes sensibilizadores referidos al respeto por los derechos humanos y la participación de personas trans (a través de eventos o el diseño de materiales).



ACTIVIDADES PROPUESTAS (JULIO, 2021)	ACTIVIDADES ADICIONALES PROPUESTAS (SETIEMBRE Y OCTUBRE, 2021)
	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluar la pertinencia de emplear una estrategia de capacitación en cascada, hacia los/as capacitadores/as distritales tomando en cuenta los componentes actitudinales alrededor del respeto hacia las personas trans. - Establecer alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil con trayectoria y conocimiento sobre los derechos humanos relacionados con la orientación sexual y expresión e identidad de género para fortalecer las capacitaciones e informar sobre la existencia de este protocolo. - Establecer alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil con trayectoria y conocimiento sobre los derechos humanos relacionados con la orientación sexual y expresión e identidad de género para fortalecer las capacitaciones e informar sobre la existencia de este protocolo. - Dar a conocer ampliamente este protocolo a los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y candidaturas independientes.
<p>Construir alianzas con otras instituciones para la promoción del derecho al voto de las personas trans.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover alianzas entre las entidades involucradas en la implementación del protocolo para llevar a cabo acciones en conjunto (en particular, JNE, PNP, FFAA, Defensoría del Pueblo) - Promover otros protocolos complementarios u otros instrumentos de política, en estas instituciones. 	<p>Trabajo interinstitucional con el JNE y el Reniec.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover el trabajo conjunto entre los organismos electorales peruanos para fomentar el derecho al voto de las personas trans. - Coordinar con el Reniec para realizar campañas de actualización de la foto en el DNI para personas trans. - Coordinar con el JNE la realización de actividades conjuntas para el cumplimiento del protocolo trans (como



<p>→</p> <p>ACTIVIDADES PROPUESTAS (JULIO, 2021)</p>	<p>ACTIVIDADES ADICIONALES PROPUESTAS (SEPTIEMBRE Y OCTUBRE, 2021)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Promover alianzas con las entidades involucradas en promover el respeto a la identidad de género y las personas trans, como el Mimp y organizaciones no gubernamentales. - Promover alianzas con Reniec para facilitar el cambio de foto. 	<p>campañas de difusión del protocolo dirigidas a la ciudadanía en general).</p> <p>Realizar una campaña para promover el voto dirigida a personas trans en coordinación con el JNE y el Reniec con participación de la defensoría del pueblo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Coordinar con el JNE la convocatoria de una reunión de trabajo con representantes de los tres organismos electorales para elaborar una Guía de Votantes Trans que aborde tentativamente la (i) actualización del DNI, (ii) voto informado y (iii) protocolo trans durante la jornada electoral. - Coordinar con el JNE actividades de difusión del Protocolo Trans que puedan ser trabajadas en conjunto (por ejemplo, material audiovisual) hacia la ciudadanía y/o hacia personal de ONPE y JNE. <p>Coordinar con el JNE y el Reniec el diseño de protocolos para la atención de personas trans dentro de sus instalaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Coordinar con el JNE para que presente a ONPE y Reniec sus avances en el diseño de un protocolo de atención a personas trans en sus instalaciones. - Recomendar la preparación de estos protocolos en ONPE y Reniec, como estrategia complementaria a la elaboración de una Guía de Votantes Trans.
<p>Reforzar la presentación de quejas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Involucrar al JNE en el recojo de quejas, a través de los/as fiscalizadores. - Establecer medidas claras para personas que incumplen el protocolo. 	<p>Facilitar la presentación de quejas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Habilitar un espacio de queja o denuncia que sirva también para brindar información y orientación. - Diversificar los canales informativos y de presentación de quejas, utilizando <p>→</p>

ACTIVIDADES PROPUESTAS (JULIO, 2021)	ACTIVIDADES ADICIONALES PROPUESTAS (SETIEMBRE Y OCTUBRE, 2021)
<ul style="list-style-type: none"> - Establecer mecanismos vía telefonía móvil para la presentación de quejas. 	<p>canales telefónicos (utilizando una línea específica para llamadas y mensajería) y virtuales (redes sociales).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliar la presentación de quejas para abordar casos en los que no se observan materiales referidos al protocolo en el local de votación y cuando se vulnera el derecho al voto de otros grupos vulnerables.
<p>Fortalecer la difusión del protocolo a través de afiches y otro material informativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Colocar afiches en todas las mesas de sufragio o en lugares visibles. - Usar afiches y materiales dirigidos a miembros de mesa y personal de ONPE para que usen apellidos en lugar de nombres. - Seguir utilizando el afiche dirigido a las personas trans, insertando el masculino y femenino, además del lenguaje no binario. - Considerar la utilización de afiches en lugares públicos. 	<p>Campañas de difusión en medios de comunicación bajo un enfoque transversal de derechos humanos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transversalizar el enfoque de derechos y de inclusión de grupos vulnerables durante la jornada electoral en las campañas de difusión, con el objetivo de posicionar el Protocolo Trans como uno de los instrumentos inclusivos a disposición. - Incorporar en la imagen gráfica la promoción del voto libre e informado a personas de las diversidades sexuales. - Sensibilizar y coordinar con el área de comunicaciones para la inclusión de enfoques y personas trans y personas con discapacidad en sus campañas, de forma transversal. - Realizar campañas focalizadas para el uso de la plataforma “Elige tu local de votación” enfocada en personas trans.
<p>Visibilizar al personal y miembros de mesa trans.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Crear incentivos para facilitar la inclusión de las personas trans que trabajan en ONPE para que lo hagan en igualdad de condiciones y en respeto de su identidad. 	<p>Medidas para personas trans que participan como miembros de mesa, personeros, personal de ONPE.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluar la pertinencia de aplicar un protocolo dirigido a personas trans que laboran en ONPE, para promover el respeto a sus derechos dentro de la institución.

<p>→</p> <p>ACTIVIDADES PROPUESTAS (JULIO, 2021)</p>	<p>ACTIVIDADES ADICIONALES PROPUESTAS (SEPTIEMBRE Y OCTUBRE, 2021)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Promover otros protocolos complementarios, como un protocolo para personal de ONPE trans y no-binario. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contar con un registro de personas de grupos vulnerables que trabajan en ONPE, a fin de diseñar medidas que garanticen ambientes de trabajo sin discriminación. - Promover la participación de personas de grupos vulnerables en las convocatorias laborales de ONPE.
<p>Fomentar la participación de las organizaciones en la difusión del protocolo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Generar estrategias de difusión del protocolo a través del mayor número de organizaciones LGTBI posibles. - Generar pautas para contactar a organizaciones LGTBI y trans a nivel departamental. - Implementar campañas focalizadas para que personas trans elijan su local de votación. 	
	<p>Investigación aplicada sobre la implementación del protocolo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluar en cada proceso electoral la implementación del Protocolo Trans, a través de encuestas al personal de ONPE, observación en locales de votación, entrevistas a personas que presentan quejas, recopilación de reportes sobre incidentes. - Proponer y socializar recomendaciones a partir de los hallazgos.
	<p>Reforzar el cumplimiento de las medidas del protocolo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incluir los materiales referidos al protocolo dentro del catálogo de materiales a ser utilizados dentro de los locales de votación. <p>→</p>

→

ACTIVIDADES PROPUESTAS (JULIO, 2021)	ACTIVIDADES ADICIONALES PROPUESTAS (SETIEMBRE Y OCTUBRE, 2021)
	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar ajustes al protocolo actual, a fin de especificar el uso y contenidos de los materiales a ser utilizados, las responsabilidades de las unidades orgánicas de la institución y las pautas adicionales que se consideren necesarias.
	<p>Desarrollar protocolos de atención dirigidos a otros grupos vulnerables, cuyas estrategias converjan con las del protocolo trans y las refuercen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar un protocolo dirigido a personas con discapacidad sobre el respeto de su derecho al voto. - Evaluar la pertinencia de normar medidas orientadas a la inclusión de un enfoque intercultural en el ámbito de acción de la institución.
	<p>Solicitar asistencia específica a organismos electorales de otros países y a organizaciones con experiencia en proyectos afines.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Solicitar apoyo al INE de México en el diseño gráfico e ilustraciones de los materiales referidos al Protocolo Trans. - Solicitar apoyo a Caribe Afirmativo y otras organizaciones en el diseño gráfico e ilustraciones de los materiales referidos al Protocolo Trans.

Fuente: Elaboración propia.

La Jefatura Nacional de la ONPE tomó conocimiento de estas recomendaciones y elaboró una síntesis de estas. El informe n.º 000007-2021-JN/ONPE propone cuatro temas centrales y doce recomendaciones a partir de la revisión de las relatorías de las asistencias técnicas realizadas. En la última tabla, se presentan estos temas y recomendaciones brindados en el referido informe. Además, este informe propone la conformación del “Grupo de Trabajo sobre los Derechos de las Personas Trans” (“Grupo de Trabajo” en adelante) donde participen los órganos de línea de la ONPE.⁸⁸ Por otro lado, se indica que dicho grupo de trabajo debe tener tres funciones: (i) evaluar y actualizar el Protocolo Trans aprobado, (ii) elaborar un Protocolo Trans para el personal de la ONPE, y (iii) diseñar una estrategia institucional integrada para promover la garantía de los derechos de la ciudadanía trans en general, y su derecho al voto libre de discriminación.

La conformación del Grupo de Trabajo es la siguiente: La presidencia del Grupo de Trabajo recae en el Asesor I de Jefatura Nacional, sus miembros son los(as) gerentes(as) de la GIEE, la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto (GPP), la Gerencia de Recursos Humanos (GRH), la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (GOECOR), la Gerencia de Asesoría Jurídica (GAJ) y el secretario general. El Grupo de Trabajo podrá solicitar la participación de otras gerencias en las reuniones de trabajo y pedir que se las incluya como miembros.

Con la formalización de una instancia interna para tratar las recomendaciones recogidas durante el 2021 sobre el Protocolo Trans, con miras al 2022, se delinearán dos acciones estratégicas:

- Acciones dirigidas a promover el derecho al voto de las personas trans, consolidadas en un protocolo y otros instrumentos/planes institucionales ad hoc.

88 En el informe n.º 000007-2021-JN/ONPE del lunes 20 de setiembre de 2021, la Jefatura Nacional solicita a la Gerencia General atender el informe n.º 000007-2021-JN/ONPE. Este informe, elaborado por el entonces Asesor I de Jefatura Nacional, Rafael Arias Valverde, brinda recomendaciones a partir del informe n.º 000133-2021/GIEE. Una de las recomendaciones es la conformación de un grupo de trabajo para la implementación de las mejoras propuestas. Con el memorando múltiple n.º 000037-2021-GG/ONPE, del 18 de octubre de 2021, la Gerencia General establece la conformación del “Grupo de Trabajo sobre los Derechos de las Personas Trans”.

Producto 1: Protocolo Trans actualizado.

Producto 2: Plan comunicacional y educativo.

- Acciones dirigidas a promover el derecho de las personas trans que participan del proceso electoral como personal de la ONPE, consolidadas en un protocolo.

Producto 3: Protocolo Trans interno (dirigido al personal de ONPE)

En buena cuenta, estas estrategias ayudaron a conformar la agenda de trabajo que se realizaría en 2022.

Tabla 15

TEMAS CENTRALES Y RECOMENDACIONES BRINDADAS EN
EL INFORME N°. 000007-2021-JN/ONPE

TEMAS CENTRALES	RECOMENDACIONES
Sugerencias institucionales y orgánicas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear un protocolo para colaboradores trans de la ONPE, que incluya lineamientos de no discriminación y trato igualitario en la selección de personal y en el ambiente de trabajo. <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Este protocolo podría incluir acciones específicas que garanticen el derecho a la autoidentificación de las y los colaboradores trans que laboran en la institución, más allá de los mensajes o actividades simbólicas que se puedan promover de manera complementaria. 1.2. Se debe tomar en consideración el asesoramiento jurídico y legal respectivo.
Sugerencias institucionales y orgánicas	<ol style="list-style-type: none"> 2. Formar un equipo interno que vele por el cumplimiento del protocolo interno y haga seguimiento de los casos y toda iniciativa dirigida a la comunidad trans. <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Este equipo debe contar con personal especializado en temas de género. 2.2. Debería coordinar constantemente con la GOECOR en cuanto a capacitación y recojo de información. 2.3. El monitoreo de las actividades de la ONPE sobre este tema debería realizarse a través de encuestas estandarizadas periódicas.



TEMAS CENTRALES	RECOMENDACIONES
Sugerencias institucionales y orgánicas	<p>3. Contar con una mesa de trabajo con organizaciones de la diversidad sexual.</p> <p>3.1. Con esta mesa se buscaría propiciar una mejora continua en el diseño de cualquier estrategia que se desee plantear desde la ONPE y crear un mecanismo de rendición de cuentas luego de cada elección.</p> <p>3.2. La mesa favorecería al posicionamiento de los mensajes, la convocatoria a las capacitaciones y la retroalimentación por parte de la comunidad trans en su conjunto.</p>
Capacitación	<p>4. Capacitación continua y transversal a lo largo del año, con base en un cronograma anual y dirigida a distintos tipos de actores.</p> <p>4.1. Debe considerarse como público a los colaboradores de la ONPE, las organizaciones políticas, los actores electorales en general, la ciudadanía y la comunidad trans en específico.</p>
Capacitación	<p>5. Material de capacitación variado, personalizado de acuerdo con público objetivo, validado por la comunidad trans y por expertos/as.</p>
Capacitación	<p>6. Replicar/adaptar actividades introducidas por el INE (como el tríptico dirigido a miembros de mesa, afiches informativos, simulacros de atención al electorado trans con personas trans, fomento de participación LGTBI en la política partidaria y en las elecciones).</p> <p>6.1. En relación con los simulacros de atención al electorado trans, sería necesario consultar con las personas interesadas en formar parte de esta iniciativa a fin de garantizar el respeto de sus derechos e integridad.</p> <p>6.2. Las organizaciones de la comunidad trans podrían participar activamente de las capacitaciones a manera de sensibilización y exposición del protocolo trans.</p> <p>6.3. Resulta valioso incorporar un componente de inclusión a la comunidad trans en la participación político-partidaria. Este enfoque debe ser transversal a todas las actividades que realice la ONPE con las organizaciones políticas, no solamente durante los procesos electorales convocados.</p>



→

TEMAS CENTRALES	RECOMENDACIONES
Comunicación	<p>7. Elaborar una estrategia comunicacional que permita evaluar y mejorar sus resultados, con la participación y validación de la comunidad trans.</p> <p>7.1. La labor comunicacional debe efectuarse de manera continua, procurar la sensibilización sobre el contexto que afronta la ciudadanía trans, y fomentar la normalización del trato sin discriminación, tanto el día de la elección como en cualquier otro espacio, público o privado.</p> <p>7.2. Se recomienda la participación de miembros de la comunidad trans en lugar de actores o actrices cisgénero que se hagan pasar por personas trans durante la elaboración de anuncios.</p>
Comunicación	<p>8. Segmentación y ubicación (acceso a la información) adecuadas.</p> <p>8.1. Es necesario contar con el apoyo de las organizaciones de personas trans, para que puedan dar luces sobre los lugares, físicos y virtuales, donde podrían promocionarse los mensajes y demás actividades que devengan de la estrategia estructurada.</p> <p>8.2. Una recomendación de actividad es contar con mesas informativas o stands físicos en lugares específicos frecuentados por personas trans, especialmente las que no pertenecen a alguna organización.</p> <p>8.3. Es importante establecer una línea de comunicación telefónica, virtual, o presencial por medio de la cual las y los miembros de la comunidad trans puedan realizar consultas o denunciar cualquier vulneración recibida por el personal de la ONPE u otros actores electorales. Estos espacios de intercambio de información deberán estar a cargo de personal capacitado en temas de género, lenguaje inclusivo, protocolo trans y marco normativo.</p>
Comunicación	<p>8.4. En lo que se refiere a la segmentación en redes sociales, sería de mucho valor conocer si existe alguna forma de segmentar publicidad exclusivamente para personas de la comunidad trans. Los niveles de segmentación de Facebook (Facebook e Instagram) son muy focalizados, por lo que ello podría ser una posibilidad de mucha utilidad.</p>

→

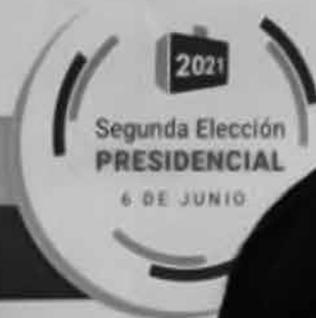


TEMAS CENTRALES	RECOMENDACIONES
Mejoras al protocolo	9. Tomar en cuenta en el más breve plazo los insumos provistos por el INE (en las ponencias) y por la GIEE (en el estudio cualitativo) para mejorar el protocolo.
	10. Repensar mecanismos o canales complementarios de registro y atención de denuncia. 10.1. El registro de incidencias es necesario; sin embargo, de acuerdo con las opiniones del público objetivo, es un medio muy poco usado.
	11. Fomentar la participación de los representantes de la ciudadanía trans como observadores/as electorales, tomándose como aliado a entidades que efectúan la labor de observación, como la Asociación Civil Transparencia.
	12. Reconsiderar la medida de referirse a las y los electores trans por el número de DNI, dado que es impersonal.

Fuente: Elaboración propia.

¡AQUÍ VOTAMOS TODXS!

RESPECTO HACIA
LAS PERSONAS TRANS



¡TE SIENTES MALTRATADXS
¡DENUNCIA!

- La diferencia entre la **apariciencia** y los datos que aparecen en el DNI es un motivo para impedir el derecho al voto.
- Es un **delito prohibir** a las personas ejercer su derecho al voto (Ley N° 30011, inciso C del artículo 383 y artículo 32 del Código Penal).

FONO ONE 01

www.du.pe

PILAR ROJAS SALAS, PERSONA DE
GÉNERO NO BINARIO (AYACUCHO)

CONCLUSIONES

La situación de vulnerabilidad y exclusión que enfrentan las personas trans y de género no binario a nivel social, económico y político se caracteriza por situaciones de violencia exacerbada por la ausencia de mecanismos oficiales para el reconocimiento de su identidad de género. Los datos estadísticos oficiales a nivel nacional sobre la condición de vida de la población LGTBI, como la I Encuesta Virtual para personas LGTBI del INEI (2017) y la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos encargada por el Minjus (2019), los informes elaborados por organizaciones LGTBI y activistas como No Tengo Miedo et al. (2016), así como los datos del JNE sobre las candidaturas trans visibles que han puesto en conocimiento que solo una autoridad electa en nuestra historia se ha identificado abiertamente como trans dan cuenta de los desafíos que afrontan las personas trans en los diferentes aspectos de la vida solo por serlo.

Los organismos electorales, como parte de la defensa de la institucionalidad democrática y los principios de igualdad y pluralidad, tienen la obligación de crear instrumentos que garanticen los derechos a la participación política y electoral de la ciudadanía. De esta manera, promueven que el ejercicio del voto se dé en igualdad de condiciones y libre de discriminación, especialmente para grupos en situación de vulnerabilidad e históricamente excluidos de la esfera política. Uno de estos instrumentos son los protocolos creados para reducir las desigualdades en la participación político-electoral y promover el derecho al voto. Específicamente, los protocolos dirigidos a garantizar que los lugares donde se emita el voto sean lugares seguros y respetuosos de los derechos humanos de todas y todos. Hasta 2022, en cuatro países de América Latina, se cuenta con protocolos dirigidos a garantizar el voto de las personas trans y no-binarias.

Estudiar el caso peruano y el proceso de la política que implicó el Protocolo Trans da cuenta de los desafíos y los aprendizajes que trae consigo

un protocolo que busca generar cambios disruptivos en las experiencias de la ciudadanía trans. La experiencia peruana es elocuente acerca de la necesidad de construir una agenda más amplia de trabajo que vaya más allá de la atención de las personas trans y no-binarias como electores/as pues pueden y tienen el derecho de asumir cualquiera de los otros roles presentes en los locales de votación y en otros ámbitos del proceso electoral. El desarrollo de metodologías participativas que permitan el involucramiento de las organizaciones y personas trans de forma descentralizada y continua es una tarea pendiente dentro de un proceso en constante construcción. Además, desde una mirada institucional, se deben promover medidas efectivas para atender de forma satisfactoria las quejas de las personas que hayan sido vulneradas en los locales de votación. Un siguiente paso, tras el protocolo, concierne a la inclusión sociolaboral de las personas trans en los procesos electorales —por ejemplo, en las grandes convocatorias de trabajo que se realizan cuando se organizan elecciones—.

En este documento de trabajo se abordaron las principales preguntas alrededor de un proceso de política complejo y novedoso como este: ¿por qué se originó?, ¿qué actores aportaron en su diseño?, ¿cómo se implementó?, ¿qué resultados se obtuvieron? y ¿qué aprendimos a partir de estos?

Sobre su origen y diseño, resalta sobre todo la participación de múltiples actores, entre los que se destaca la labor propia de las colectivas y organizaciones de activistas trans en todo el país, el papel articulador de IDEA Internacional, la importante labor de ONPE a lo largo del diseño de un documento guía que dictamine directrices para la atención de personas trans durante el ejercicio del sufragio y la retroalimentación de múltiples entidades involucradas en los procesos electorales e incluidas en el protocolo. A pesar de las resistencias culturales que buscan restringir el desarrollo de este tipo de iniciativas, el Protocolo Trans salió adelante acompañado de e inspirado por los protocolos similares (aprobados o en proceso de aprobación) en otros países de América Latina (México, Colombia y Chile).

De la implementación del Protocolo Trans, resaltamos la importancia de abordar aspectos actitudinales, tanto en el personal contratado por los organismos electorales como otros actores presentes en los lugares donde se vota. Ante esto, son retos para la implementación: la discrecionalidad que caracteriza al personal electoral ubicado en los locales de votación y las y los

miembros de mesa (por ejemplo, respecto al uso de materiales y la atención de las quejas), así como las características propias de la capacitación y educación electoral, que debe ser rápida y efectiva. Esta capacitación es aún más compleja dados los elementos de sensibilización que deben incorporarse, y los prejuicios que deben combatirse con la participación de activistas y organizaciones trans. Además, la capacitación al personal de las entidades públicas involucradas y la coordinación con estas son aspectos de la implementación que deberán fortalecerse a futuro, para una mejor atención a las personas en día de la jornada electoral. Estos retos no se circunscriben al caso peruano, por lo que queda pendiente explorar la implementación del Protocolo Trans en los otros países que cuentan con uno.

Los testimonios y reportes de las mujeres trans, hombres trans y personas de género no binario son centrales para este estudio, pues sus aportes en nuestras consultas y entrevistas han dado cuenta de los obstáculos que enfrentaron durante la jornada electoral, ya sea como electores/as, miembros de mesa, personeros/as o personal de la ONPE. Se constata que el acto de sufragar sigue representando una situación donde las personas trans y no-binarias se ven expuestas a actos de violencia por su identidad y expresión de género, a cuestionamientos por su identidad, burlas, comentarios ofensivos, entre otros actos de violencia directa y simbólica. Por ello, se comprueba la urgencia de contar con el protocolo, la pertinencia de su diseño y la necesidad de mejorar y reforzar sus pautas. Iniciativas como la del afiche “Aquí votamos todxs” aportaron dando seguridad y confianza a las personas trans que se acercaron a las urnas. También es necesario reforzar los mecanismos de presentación de quejas. La desconfianza en las instituciones estatales —y los reparos de las personas trans sobre el uso de este tipo de canales— puede mejorar si se informa de manera más clara sobre los procedimientos de queja y se los hace más accesibles.

El proceso de aprendizaje y mejora respecto a la implementación del protocolo luego del proceso electoral de 2021 no solo abordó los hallazgos sobre las encuestas aplicadas al personal de la ONPE y a miembros de mesa, o los provistos por los testimonios recogidos. Sino que, además, buscó evaluar el Protocolo Trans a la luz de las experiencias en México y Colombia. Las características particulares de los protocolos de estos países constituyeron una oportunidad de intercambio de buenas prácticas que la ONPE aprovechó,

promoviendo, con el apoyo del JNE, reuniones de retroalimentación y de asistencia técnica. De esta manera, se logró cultivar un intercambio de experiencias en torno a las metodologías y herramientas de gestión para la implementación de los protocolos, las medidas complementarias a estos y su evaluación del proceso.

El proceso de aprendizaje institucional en torno al Protocolo Trans no concluyó en 2021, pero en ese año se cierra una primera etapa que culmina con la creación de un grupo de trabajo interno y la conformación de una rica agenda de mejoras y recomendaciones que vieron sus frutos en 2022, en el marco de las ERM 2022. Queda pendiente aproximarnos a esa experiencia en futuros estudios que den cuenta de cómo se continuaron afrontando las desigualdades respecto al sufragio con la necesaria participación de la sociedad civil y todas las personas que se reconocen bajo el término sombrilla “trans” o no-binarias.

Los esfuerzos por promover procesos electorales más inclusivos no se han detenido en los protocolos aprobados por organismos electorales de Perú, México y Colombia. Iniciativas como la creación del Observatorio Latinoamericano y del Caribe de derechos políticos y electorales de las personas trans y la publicación del documento “Medidas para garantizar el derecho al voto de las personas trans” dan cuenta del rol fundamental que siguen cumpliendo las organizaciones trans y LGTBI de América Latina en la construcción de una democracia para toda la ciudadanía. Esperamos que estos esfuerzos motiven el desarrollo de procesos electorales más representativos, seguros y libres de violencia en América Latina y el resto del mundo.



CHARIX VILLEGAS, PERSONA DE GÉNERO NO BINARIO

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aragón, J., Ayala, H., Cantuarias, P., Gil, R. & Zárate, P. (2022). *Ciudadanía y electorado en el Perú del Bicentenario perfilando el voto durante las elecciones generales de 2021*. JNE.

Biroli, F. y Caminotti, M. (2020). The Conservative Backlash against Gender in Latin America. *Politics & Gender*, 16(1). <https://doi.org/gpb3q8>

Carrión, J., Zárate, P., Boidi, F., y Zechmeister, E. (2020). *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2018/19: tomándole el pulso a la democracia*. LAPOP, USAID, Vanderbilt University e IEP. <https://bit.ly/3H5S0d4>

Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos. (2021). *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos de las personas LGTBI en el Perú 2021*.

Chaparro, A. G., López, E., Fuica, F., Monroy, G., Hale, G., Garza, R., Balvín, S., Adrián, T. y Caballero, V. (2022). *Medidas para Garantizar el derecho al voto de las personas trans en los países de América Latina y El Caribe*. Observatorio Latinoamericano y del Caribe de derechos políticos y electorales de las personas Trans. <https://bit.ly/3BkN93P>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. CIDH. <https://bit.ly/2VKy5Gg>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Opinión consultiva OC - 24/17. Solicitada por la República de Costa Rica. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*. CIDH. <https://bit.ly/3PdSXln>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*. CIDH. <https://bit.ly/3Y5mBNZ>

Corrales, J. (2017). *La representación y los derechos LGBT en Latinoamérica y el Caribe: La influencia de las estructuras, los movimientos sociales, las instituciones políticas, y la cultura*. University of North Carolina at Chapel Hill.

Corrales, J. (2020). The Expansion of LGBT Rights in Latin America and the Backlash. En *The Oxford Handbook of Global LGBT and Sexual Diversity Politics*. Oxford University Press. <https://bit.ly/3Fsbes3>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Opinión Consultiva OC-24-17 n.º 24, Identidad de género, e igualdad y no discriminación a Parejas del Mismo Sexo*. <https://bit.ly/3VpBhWp>

Cruz, M., & Guibert, Y. (2015). *Cuadernos de Investigación N°11: Actitudes hacia la homosexualidad en el Perú*. PUCP. <https://bit.ly/3uqECsA>

Dahl, R. (1971). *La poliarquía. Participación y oposición*. Technos.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 2 de mayo de 1948. <https://bit.ly/3uFKTk6>

Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948. <https://bit.ly/3UMRfjf>

Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, Jurado Nacional De Elecciones. (octubre 2022a). Participación de personas con discapacidad, pueblo afroperuano y personas LGTBIQ+. *Perfil Electoral*, 8. <https://bit.ly/3VPtwsK>

Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, Jurado Nacional De Elecciones. (octubre 2022b). Análisis de los planes de gobierno en las ERM 2022. *Perfil Electoral*, 9. <https://bit.ly/3Y2ZeVn>

El Comercio. (08 de agosto de 2020). Reniec apela fallo del Poder Judicial que permite a personas trans cambiar datos en DNI. *El Comercio*. <https://bit.ly/3Uwz17Q>

El Comercio. (23 de octubre de 2022). Mujeres trans exigen que cambio de nombre y sexo en el DNI sea accesible y sin juicios personales. *El Comercio*. <https://bit.ly/3VAOzPW>

Freidenberg, F. y Gilas, K. (2020). Neoinstitucionalismo feminista. *Construyendo Ciencia Política con perspectiva de género*. FCPyS-UNAM.

García-Rabines, D., y Bencich, B. (2021). Community-based resistance strategies among a group of trans women in Lima, Peru during the COVID-19 pandemic. *Journal of Homosexuality*, 68(4), 663-672. <https://doi.org/jpmr>

Garza, R. (2 de agosto de 2016). ¿Has sido cissexista? *Yo solo soy*, de Rebeca Garza. <https://bit.ly/3VzF6sf>

Garza, R. (2018). *Trans* entre lo personal y lo político. Violencias de género y participación política electoral de las personas trans* en México 1990-2016 dentro del sistema electoral mexicano*. <https://bit.ly/3iC7hrZ>

González, G. (2019). ¿Qué es el protocolo trans electoral en México y cómo puedes actualizar tus datos?. *Distintas Latitudes*. <https://bit.ly/3EZQ0Ae>

Inglehart, R., & Carballo, M. (2008). ¿Existe Latinoamérica? Un análisis global de diferencias transculturales. *Perfiles Latinoamericanos*, (31), 13-38.

Inglehart, R. y Norris, P. (2003). *Rising tide: Gender equality and cultural change around the world*. Cambridge University Press.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2022). *Diagnóstico de las normas y prácticas para la garantía del derecho al voto de las personas trans*. Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá. IIDH.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017) . *Primera Encuesta Virtual para personas LGBTI, 2017. Principales resultados*. <https://bit.ly/3Y0wX1m>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018a). *Perú: Perfil Sociodemográfico. Informe Nacional. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. <https://bit.ly/2NZze8D>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018b). *Primera Encuesta Virtual para personas LGBTI, 2017. Principales resultados*. <https://bit.ly/3Y0wX1m>

Instituto Nacional Electoral - INE. (2021). *Carpeta informativa: Pasantía virtual internacional “Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del derecho al voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana con autoridades electorales de Perú”*. INE.

Lodola, G., & Corral, M. (2010). Apoyo al matrimonio entre personas del mismo sexo en América Latina1. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2010* (44). <https://bit.ly/3UzDgpT>

López, E. (2022). Las reformas orientadas a los derechos LGBTIQ+ en América Latina y sus mecanismos de aprobación. *Las reformas a la representación política en América Latina*. IJ-UNAM.

López, E. y Garza, L. (2022a, 20 de septiembre). ¿Qué pasa con los derechos políticos y electorales de las personas Trans?. *Latinoamérica 21*. <https://bit.ly/3XYum8s>

López, E. y Garza, L. (2022b, 28 de septiembre). Los derechos políticos y electorales de las personas trans también son urgentes. *El Faro*. <https://bit.ly/3BcjGZQ>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, e Ipsos Apoyo. (2019). *II Encuesta Nacional de Derechos Humanos: Población LGBT*. IPSOS Perú. <https://bit.ly/3B9AC3d>

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. (Marzo de 2020). Informe final de las Elecciones Congresales Extraordinarias, 26 de enero de 2020. <https://bit.ly/3UNgz1A>

Misión de Observación Electoral, Fundación Grupo de Acción & Apoyo a Personas Trans, & Caribe Afirmativo. (2020). *Protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans (transgénero, transexuales y travestis) en igualdad de condiciones y libre de discriminación: Ideas claves para su comprensión*. MOE; Grupo GAAT; Caribe Afirmativo. <https://bit.ly/3Fpig0S>

Muñoz-Pogossian, B. M. (2020). Democracia y Derechos de las Personas LGBTI en América Latina: reformas para garantizar el Derecho a la Identidad y Derecho al Voto de las personas Trans, 2012-2020. *Revista de Derecho Electoral*, (30), 4. <https://doi.org/jpm3>

Muñoz-Pogossian, B. M. (2021). Inclusión electoral de grupos en situación de vulnerabilidad en América Latina en la era del Covid-19. *Revista Opera*, 29, 31-46. <https://doi.org/jpjm>

No Tengo Miedo, Fémimas y Diversidades Trans Masculinas. (2016). *#VotoTras 39 personas trans reportan haber recibido acodo, discriminación y violencia al momento de efectuar su voto: ELECCIONES GENERALES 2016*. <https://bit.ly/3Fn2xPK>

Observa Igualdad. (2016). “Vulneración de derechos políticos” [Afiche]. JNE. <https://bit.ly/3hciCOQ>

Observa Igualdad. (2018). *Las personas LGBTI en los planes de gobierno*. JNE. <https://bit.ly/3BgW4Du>

Observa Igualdad. (2020a). *Elecciones sin discriminación. Ciudadanía de las personas con discapacidad, población afroperuana y LGBTI*. JNE. <https://bit.ly/3VvHobT>

Observa Igualdad. (2020b). *Medidas para garantizar la política partidaria en igualdad: Jóvenes, LGBTI y personas con discapacidad*. JNE. <https://bit.ly/3mfkV3E>

Observa Igualdad. (2020c). *Voto de las personas trans*. JNE. <https://bit.ly/3EZeM3v>

Observa Igualdad. (2021a). *Lineamientos para garantizar la participación política de las personas LGBTI. Guía de buenas prácticas en el ciclo electoral*. JNE. <https://bit.ly/3EYrla1>

Observa Igualdad. (2021b). *La inclusión en los planes de gobierno EG 2021*. JNE. <https://bit.ly/3iNfx8y>

Observa Igualdad. (2022a). *La participación política de las poblaciones en situación de exclusión y vulnerabilidad. Mujeres - Pueblos indígenas - Pueblo afroperuano-Población LGBTI - Personas con discapacidad*. JNE. <https://bit.ly/3VNsoGj>

Observa Igualdad. (2022b). *La inclusión en los planes de gobierno. Elecciones Regionales y Municipales 2022. Mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, pueblo afroperuano, población LGBTI, personas con discapacidad*. JNE. <https://bit.ly/3Y5Tavc>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2022). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM)/Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA). Elaboración a cargo de Ericka López Sánchez y Marlon David Pabón Castro. Fecha de elaboración: 7 de noviembre de 2022. Fecha de publicación: 06 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3BdiDsL>

O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado*. Buenos Aires: Prometeo.

Organización de Estados Americanos. (2013). *Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia*. <https://bit.ly/3Fck2AY>

Organización de Estados Americanos. (2020). *Panorama del Reconocimiento Legal de la Identidad de Género en las Américas*. <https://bit.ly/3VQRfsl>

Organización de las Naciones Unidas. (2021). *Derechos Humanos y Elecciones. Manual sobre las Normas Internacionales de Derechos Humanos en materia de Elecciones*. ONU. <https://bit.ly/3y2j5bl>

Organización de Estados Americanos. (2013). *Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia*. OEA. <https://bit.ly/3BkBlzM>

Organización de Estados Americanos. (2020). *Panorama del Reconocimiento Legal de la Identidad de Género en las Américas*. OEA. <https://bit.ly/3VQRfsl>

Organización de las Naciones Unidas. (2008). *Declaración sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género (A/63/635)*. ONU. <https://bit.ly/3uBVZqa>

Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Vivir libres e iguales. Qué están haciendo los Estados para abordar la violencia y discriminación contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex*. ONU. <https://bit.ly/3HTMqH>

Organización de las Naciones Unidas. (2021). *Derechos Humanos y Elecciones. Manual sobre las Normas Internacionales de Derechos Humanos en materia de Elecciones*. ONU. <https://bit.ly/3y2j5bl>

Pateman, C. (1990). *The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory*. Stanford University Press.

Pérez, J. C. y Castillo, S. (2020). *Guía para el Proceso Judicial de Cambio de Nombre*. Payet, Rey, Cauvi, Pérez Abogados y PROMSEX. <https://bit.ly/3uoqyQj>

Penfold, M., & Rodríguez Guzmán, G. (2014). *La creciente pero vulnerable clase media. Patrones de expansión, valores y referencias*. CAF. <https://bit.ly/3VwlvJb>

Promsex. (2021). *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos de las personas LGTBI en el Perú 2021*. <https://bit.ly/3iQbubH>

Rousseau, S. (2022). Populismo y política antigénero en Perú: De la sociedad civil al escenario electoral. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (113), 1–18. <https://doi.org/jpnt>

Sierra, A. (31 de enero de 2022). *¿Qué es el deadname y por qué no debes usarlo en personas trans?*. Homosensual. <https://bit.ly/3VON1I9>

Ulises, E. (9 de marzo de 2022). *¿Qué es la ley de identidad de género y qué estados la aprobaron?* Homosensual. <https://bit.ly/3FmvBqw>

Villayzan, J., Silva-Santisteban, A., y Caceres, C. (2010). *La situación de las personas Trans en el Perú: Aspectos Sociales y Epidemiológicos*. UPCH y IESSDEHISBN

World Values Survey. (2018). *Encuesta Mundial de Valores (EMU) Perú 2018*. [Conjunto de datos] <https://bit.ly/3VBoNLq>

Yakarta Principles. (2007). *Principios De Yogyakarta. Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*. <https://bit.ly/3VObEOF>

Zelada, C. J., & Sevilla, C. N. (2017). Trans* legalidades: Estudio preliminar de expedientes sobre reconocimiento de las identidades trans* en el Perú. *Ius et Veritas*, (55), 90-111. <https://doi.org/jjpnw>

ANEXO
CARTILLA PARA MIEMBROS DE MESA



RESPECTO HACIA
LAS PERSONAS TRANS

¡AQUÍ
VOTAMOS
TODXS!

GARANTIZANDO EL VOTO
DE LA CIUDADANÍA TRANS
EN LAS ELECCIONES
GENERALES 2021

Cartilla para
Miembros de Mesa

**GARANTIZANDO EL VOTO DE LA CIUDADANÍA TRANS
EN LAS ELECCIONES GENERALES 2021**



Tomado de: ONPE (2021), "Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral. Aprobado con Resolución Jefatural N° 000062-2021-JN/ONPE"

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jirón Washington 1894, Lima 1

Teléfono 417-0630

publicaciones@onpe.gob.pe

www.onpe.gob.pe



¿Sabías que...?

- Si bien el derecho a elegir y ser elegidos y elegidas está garantizado constitucionalmente en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la discordancia entre la expresión de género de una persona y la información de su nombre, sexo y fotografía en el DNI, sigue generando barreras para ejercer el derecho al sufragio.
- A través de diversas organizaciones, de los medios de comunicación y en las redes sociales, se han dado a conocer situaciones de discriminación en perjuicio de personas trans dentro de los locales de votación.
- Por este motivo en el Perú, al igual que en otros países el Estado ha tomado la iniciativa de garantizar la dignidad de las personas trans para que el ejercicio pleno de su derecho al voto, sin discriminación alguna.

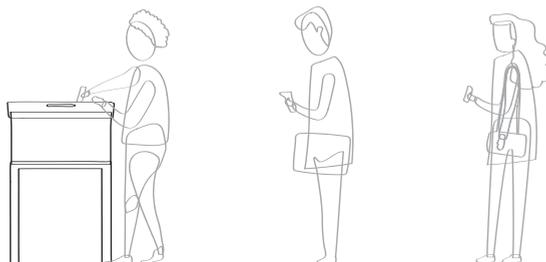
Conceptos claves para el uso de la cartilla*

- **Persona Trans:** Es aquella persona cuya identidad o expresión de género es diferente de aquella que típicamente se encuentran asociadas con el sexo asignado al nacer.
- **Género:** Se refiere a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que se atribuye a esas diferencias biológicas.
- **Identidad de género:** Es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento de nacer.
- **Expresión de género:** Es la manifestación externa del género de una persona, a través de su aspecto físico, la cual puede incluir el modo de vestir, el peinado o la utilización de artículos cosméticos, a través de manierismos, de la forma de hablar, de patrones de comportamiento personal o interacción social, de nombres o referencias personales, entre otros.

* CIDH (2017). Opinión Consultiva OC 24/17.
Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea.24.esp.pdf>

¿Sabes que existe un protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans?

- Dicho Protocolo busca promover medidas que garanticen el ejercicio del voto libre y secreto de la ciudadanía trans, en igualdad de condiciones y libre de discriminación.
- Es de aplicación para todos los actores electorales que participen de la jornada electoral; incluyendo a los miembros de mesa.
- Fue aprobado con Resolución Jefatural N° 000062-2021-JN/ONPE, de fecha 08 de marzo del 2021 y es de cumplimiento obligatorio de todos los actores electorales.



¿Cuáles son los principios claves a tener en cuenta?

- No se pueden hacer distinciones en el trato a las personas trans.
- No se puede impedir o negar el ejercicio del derecho al voto a las personas trans, basándose en la apariencia física u orientación sexual.
- Bajo ninguna circunstancia se realizarán comentarios o expresiones sobre la apariencia, forma de hablar o de expresarse de las personas trans.
- Se debe promover y proteger el derecho al sufragio de la población trans, sin discriminaciones por razón de identidad de género o cualquier otro motivo basado en prejuicios.
- Cualquier acción basada en la identidad de género que distinga, excluya o restrinja a las personas trans en su derecho a votar, constituye un acto de discriminación.

¿Cuáles son las orientaciones y obligaciones de los miembros de mesa?

- Garantizar el derecho al voto de toda persona sin distinción por su expresión o identidad de género.
- Si tuvieran alguna duda sobre identidad de la persona trans, pueden verificar la identidad de la persona preguntándole cuál es el número de su DNI, su fecha de nacimiento y la dirección que consigna en su DNI.
- La información será corroborada con el DNI en físico. En este caso, no realizará ninguna pregunta adicional respecto a sus datos
- En ningún caso, deben formular preguntas, comentarios o críticas a las personas trans sobre su identidad o expresión de género basadas en prejuicios o estereotipos. Tampoco podrán hacer comentarios ni expresiones de dicha naturaleza con otras personas presentes en el local de votación.
- Dirigirse a las personas trans por sus apellidos y/o su número de DNI, no por su nombre.

- Ante cualquier acto de violencia o discriminación contra una persona trans, el/la Presidente/a de Mesa o cualquier otro miembro de la Mesa dará aviso a el/la Coordinador/a de Mesa a efecto que formule la queja respectiva.

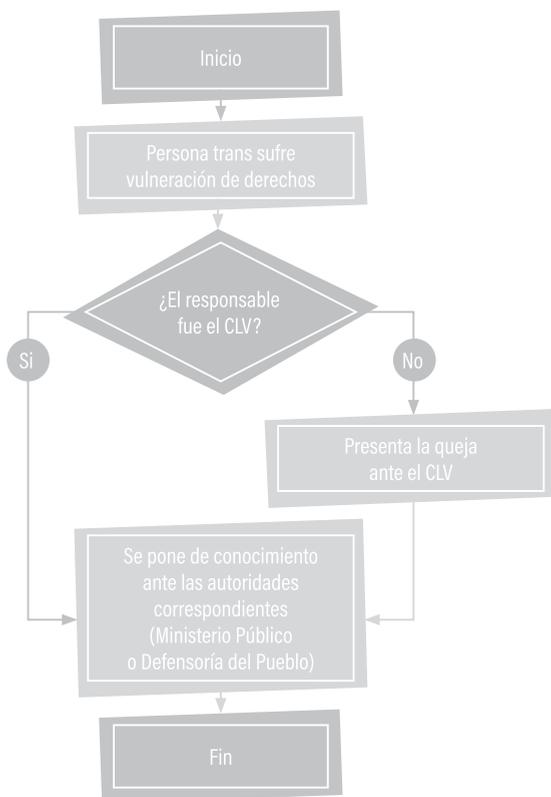
¿Sabes que las personas trans tienen una ruta para hacer una queja si se vulnera su derecho al voto?

Si las personas trans sienten que su derecho al voto es vulnerado:

1. Formularán su queja ante el/la Coordinador/a del Local de Votación (CLV) sobre cualquier vulneración dentro del Local de Votación.
2. El/la Coordinador/a del Local de Votación levantará un Acta, teniendo la obligación de poner en conocimiento de las entidades correspondientes.
3. En caso sea el/la Coordinador/a del Local de Votación quien haya incurrido en la vulneración de los derechos de la persona trans, estas podrán

Cartilla para Miembros de Mesa

deberán informar sobre los hechos ocurridos al Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo, a fin de que dichas instituciones actúen de acuerdo a sus competencias.



Recuerda que...

- La ONPE ha aprobado un Protocolo con orientaciones y medidas para garantizar que las personas trans puedan ejercer su voto en igualdad de condiciones y sin discriminación.
- Es responsabilidad de los miembros de mesa garantizar el derecho al voto de toda persona sin distinción por su expresión o identidad de género.
- Es responsabilidad de la o el presidente o cualquier miembro de mesa dar aviso a la /el Coordinadora/or de Mesa a efecto que se formule la denuncia o queja respectiva; acudiendo al/la Coordinador/a del Local de Votación a fin de garantizar el sufragio de la persona agredida.

Cartilla para Miembros de Mesa

**REGISTRO DE QUEJAS VINCULADAS
CON LA CIUDADANÍA TRANS**

REGISTRO DE QUEJAS			
Local de votación		Fecha	
Distrito		Provincia y Región	
Nombre social de la presunta víctima			
Nombres y apellidos de la persona cuyo derecho al voto fue presuntamente vulnerado.		DNI	
Nombres y apellidos de la persona que presuntamente vulneró el derecho al voto de la persona trans.		DNI	
Tipo de persona que cometió la presunta vulneración (Miembro de Mesa, personero, personal de la PNP - FFAA, Personal de ONPE o elector).			
Descripción de los hechos ocurridos			
Medidas adoptadas			
Nombres y apellidos de la persona que registra la queja		DNI	
Cargo dentro de la ONPE		Firma	



Teléfono: (01) 417 0630 | www.onpe.gob.pe

Síguenos en      



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
PACKINGRAF & SERVICIOS GENERALES S.A.C
Jirón Napo N° 1250, Breña, Lima
Lima-Perú



ISBN: 978-9972-695-93-3



9 789972 695933



ONPE
ONPE

Oficina Nacional de Procesos Electorales