

DERECHO AL VOTO

Resumen ejecutivo

Abril 2023 | www.onpe.gob.pe

Avances y desafíos en la implementación del Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans y no-binarias en las elecciones subnacionales del 2022 en Perú

1. Los derechos político-electorales de las personas trans en América Latina

- **¿Por qué son importantes las medidas institucionales para garantizar el derecho al voto de las diversidades de género?** Las elecciones son momentos clave para la democracia ya que estimulan dos de sus grandes principios: la igualdad en el ejercicio de la ciudadanía política y la pluralidad en la toma de decisiones. Sin embargo, las personas trans y de género no binario enfrentan situaciones de vulnerabilidad al momento de asistir a los locales de votación. Estudios revelan que, en estos espacios, la ciudadanía trans y no binaria es víctima de actitudes transfóbicas y malos tratos que desincentivan su participación en la política. Los cuestionamientos hacia su identidad o expresión de género, las miradas incómodas u otras ofensas (como burlas, risas o gestos de rechazo) generan condiciones desiguales en el acceso al sufragio, atentando contra el carácter inclusivo de la democracia electoral.
- **¿En qué otros países existen?** Cuatro países de América Latina han aprobado protocolos que reconocen y atienden esta situación, en consonancia con el marco jurídico internacional, así como recomendaciones de especialistas y organizaciones de derechos humanos. Estos son México (2017), Colombia (2020), Chile (2020) y Perú (2021).

2. Surgimiento del Protocolo en Perú

- **¿Qué contiene el Protocolo?** El “Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans y no-binarias en la jornada electoral” (2022) establece lineamientos que todos los actores electorales y entidades públicas presentes en los locales de votación deben seguir antes, durante y después de la jornada electoral. Su objetivo es “promover medidas que garanticen el ejercicio del voto libre y secreto de la ciudadanía trans y no-binaria, en igualdad de condiciones y libre de discriminación”.
- **¿Cuándo se aprobó y se aplicó por primera vez?** El Protocolo fue aprobado en marzo del 2021 y aplicado por primera vez en las elecciones generales de ese año. A la fecha (abril 2023), este Protocolo se ha modificado dos veces a fin de mejorar su contenido.
- **¿Quiénes participaron?** Las organizaciones y activistas por los derechos LGBTI fueron quienes empezaron a visibilizar la vulnerabilidad de las personas trans en elecciones y quienes exigieron por primera vez la inclusión del tema en la agenda política peruana. En 2020, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) asume el liderazgo en el proceso de elaboración del Protocolo, en colaboración con IDEA Internacional. El documento fue socializado, evaluado y validado por:
 - » Funcionarios/as y especialistas de la ONPE.
 - » Organizaciones de la sociedad civil (organizaciones LGBTI, activistas trans, organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección de derechos de la diversidad de género y organizaciones feministas).
 - » Entidades públicas con responsabilidades específicas en el Protocolo.

3. Avances y desafíos en la implementación del Protocolo en las elecciones subnacionales del 2022

- **¿Qué avances se observaron?**
 - » Mejoras en el contenido del Protocolo, producto de aprendizajes institucionales obtenidos tras las elecciones del 2021: el Protocolo fue actualizado en dos ocasiones durante el 2022. La primera actualización fue aprobada el 2 de mayo de 2022, en el marco de las elecciones internas, mientras que la segunda actualización fue aprobada el 1 de septiembre del mismo año, previo a las elecciones regionales y municipales. Estas actualizaciones son resultado de evaluaciones y propuestas hechas por el Grupo de Trabajo sobre los Derechos de las Personas Trans —conformado por funcionarios/as de la ONPE desde octubre del 2021— y recomendaciones de entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil.
 - » Mayor participación de organizaciones de la sociedad civil en la implementación del Protocolo: el involucramiento de activistas trans y organizaciones LGBTI en las jornadas de capacitación es un hecho sin precedentes para la institución. La Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (GOECOR), área encargada de la capacitación electoral dentro de la ONPE, incorporó en sus

jornadas de capacitación al personal la participación de activistas trans convocadas/os por Más Igualdad e IDEA Internacional, quienes participaron como expositoras/es y capacitaron a 3756 participantes en nueve ciudades del país.

- » **Iniciativas de colaboración interinstitucional:** en septiembre de 2022, diez organismos —entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil— asistieron a una reunión virtual convocada por la ONPE e IDEA Internacional, para socializar estrategias en la ejecución del Protocolo y ofrecer recomendaciones de mejora. Este espacio fomentó la articulación entre las entidades que cuentan con pautas asignadas en este Protocolo.
 - » **Mejoras en la capacitación al personal y la distribución de materiales dedicados al protocolo:** las encuestas aplicadas al personal de la ONPE y a las/os MM tras las ERM 2022 evidenciaron mejoras en relación al 2021. En 2022, los/as coordinadores de locales de votación (CLV) y los/as coordinadores de mesa (CM) indicaron haber recibido mayor capacitación sobre el protocolo (15 % por encima de los resultados del 2021) y el uso de los afiches “¡Aquí votamos todxs!” (un aumento de 2 % para CLV y 13 % para CM). Asimismo, las/os MM señalaron una mayor presencia de afiches y guías de atención en sus locales de votación (56 %) que en el 2021 (35 %). Estos resultados muestran el compromiso de la ONPE con la socialización y aplicación del Protocolo.
- **¿Qué desafíos permanecen?**
 - » **Persistencia de prácticas transfóbicas y malos tratos que dificultan el desarrollo de espacios libres de discriminación:** la información recogida tras las ERM 2022 revela que la ciudadanía trans y no binaria aún es víctima de afectaciones que desincentivan su participación política (antes, durante y después de la jornada electoral). Entre las afectaciones más comunes se encuentran el “*misgendering*”; es decir, el uso malintencionado o deliberado de pronombres, sustantivos y adjetivos de un género distinto con el que las personas se identifican —a pesar de ser una práctica que se procura eliminar de manera explícita en el Protocolo—. A ello se suman otras situaciones de vulnerabilidad, como el acoso a través de redes sociales y el uso de datos que no les identifican pese procesos de cambio de nombre y foto, debido a la rigidez del cierre del padrón electoral —esto exclusivamente en los casos donde los cambios a los datos consignados en el DNI se realizan después del cierre del padrón electoral, es decir, un año antes de la elección—. Para todos los casos, resulta necesario un abordaje interinstitucional para su prevención y atención.
 - » **Presencia aún insuficiente del material dedicado al Protocolo:** a pesar de las mejoras en la distribución del material informativo en 2022, al menos un tercio de las/os MM encuestados/as señaló que sus mesas de votación u otras cercanas no contaron con afiches o “Guías de atención a las personas trans”. La ONPE dedica esfuerzos para mejorar la disponibilidad de estos materiales.
 - » **Ampliar el alcance del formato de quejas y fortalecer su monitoreo:** Aunque la ausencia de reclamos puede ser un indicador positivo de menos incidentes —como en la Segunda Elección Regional 2022— la ONPE debe seguir trabajando por ampliar el alcance del formato de quejas y brindar confianza para su llenado.

4. Principales recomendaciones

- Realizar campañas de información dirigidas a la población trans y de género no binario para que conozcan sus derechos político-electorales y las herramientas disponibles para ejercerlos: la actualización de datos en el DNI antes del cierre del padrón, la elección de su local de votación y la difusión del Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans y no-binarias en la jornada electoral.
- Diseñar e implementar programas de capacitación y sensibilización dirigidos a las y los actores electorales y la ciudadanía en general, para que comprendan y respeten los derechos de las personas trans y no binarias, y aprendan a evitar comportamientos discriminatorios o prejuiciosos en los procesos electorales.
- Fortalecer la capacitación y sensibilización del personal de la ONPE en cuanto al respeto de los derechos político-electorales de las personas trans y de género no binario, y a la diversidad de género en los procesos electorales. Además, aplicar estrategias de capacitación rápida en el local de votación dirigidas a las y los actores electorales que no hayan asistido a dichas jornadas de capacitación.
- Promover la inclusión de personas trans y no binarias en el personal de la ONPE y/o en los equipos de capacitación, y proveerles de un espacio seguro que les permita aportar una perspectiva más inclusiva y diversa.
- Establecer un grupo de trabajo interinstitucional conformado por representantes de entidades estatales, organizaciones de la sociedad civil y personas de las comunidades trans y no binaria, con el objetivo de identificar barreras que limitan el ejercicio del derecho al voto de esta población y plantear medidas para garantizar su inclusión en los procesos electorales.
- Considerar la posibilidad de contar con un sistema interinstitucional de seguimiento y monitoreo de las quejas presentadas, con el fin de garantizar su atención y resolución por parte de las autoridades correspondientes.
- Contar con información de apoyo, en coordinación con el Reniec, que permita identificar las mesas donde se ubiquen personas que han efectuado cambios en los datos consignados en el DNI luego del cierre del padrón electoral. De esta manera, se puede alertar a los/as MM designados/as a dichas mesas sobre la situación y enfatizar en los lineamientos a seguir según el Protocolo.
- Seguir recolectando evidencia sobre la aplicación del Protocolo y las barreras que enfrentan las personas trans y de género no binario en los procesos electorales. Esto permitirá una mejora continua en su aplicación, y contribuirá a garantizar la inclusión y el respeto de la diversidad de género en la arena política.



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