



¡Aquí votamos todxs!: emergencia de protocolos que promueven el derecho al voto de las personas trans en América Latina



Narda Carranza Pinedo

Política y magister en Gobierno y Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Actualmente es investigadora para la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y docente del curso de Sistemas Electorales y Comportamiento Electoral en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM). Ha trabajado como especialista en proyectos de cooperación internacional en el Jurado Nacional de Elecciones y como investigadora para el Ministerio de Cultura. Fue becaria del programa trAndeS – Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina (una iniciativa conjunta entre la Freie Universität Berlin y la PUCP), entre 2017 y 2019.

Medidas adoptadas por distintos países contra la discriminación y violencia sufrida por las personas trans en el ámbito electoral señalan los retos que aún se encuentran en el camino.

Entre 2017 y 2021, han aparecido en América Latina cuatro protocolos dirigidos a garantizar el derecho a votar de la ciudadanía trans¹ en elecciones de nivel nacional y subnacional. Estos protocolos, aprobados en México, Colombia, Chile y Perú, buscan eliminar los obstáculos que afrontan las personas trans durante

¹ El término "trans", en continua construcción, busca agrupar a las diversas personas que no se identifican con el sexo o género asignado al nacer.

el día de las elecciones. Y con razón: la discriminación y violencia sistemática sufrida por las personas trans en nuestra región se extiende también a la esfera política-electoral, incluso en la entrada y dentro de los establecimientos para votar.

A puertas de la publicación de una nueva actualización de un protocolo de este tipo en Perú, a aplicarse en las elecciones subnacionales del dos de octubre de 2022, y de la próxima aplicación del protocolo chileno en el plebiscito constitucional del 4 de septiembre, cabe visibilizar las características de estos instrumentos. En este artículo, se presenta un breve repaso sobre estas innovaciones electorales con especial énfasis en el caso peruano.

Tabla 1

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 ²
Colombia	2020	Protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans (transgénero, transexuales y travestis) ³
Chile	2020	Protocolo de actuación para caso de electores con cambio de sexo registral no incorporado al padrón electoral ⁴
Perú	2021	Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans ⁵
Perú	2022	Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans ⁶

Elaboración propia con base en Between LGBT (<https://www.betweenlgbt.com.mx/>).

México

La iniciativa de contar con un protocolo de este tipo partió de la sociedad civil y un actor político, como se describe en un artículo de Georgina González.

En junio de 2017 activistas, organizaciones y la representación partidista del PRD, partido de centro-izquierda, solicitaron al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) la creación de un protocolo para que funcionarios de casilla no nieguen el derecho al voto de las personas trans.⁷

Durante la segunda mitad del año 2017, la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral (INE) elaboró el protocolo por encargo del Consejo General del INE⁸. El diseño del protocolo mexicano estuvo marcado por una alta 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 carta⁹ dirigida al Consejero Presidente del Consejo General del INE, Lorenzo Córdova, los debates y tensiones observados poco antes de publicarse aquel documento el 22 de diciembre de 2017. Su testimonio da cuenta de un proceso dinámico en el que la participación continua de personas trans durante el diseño fue clave.

Cabe mencionar que en 2017 solo la capital del país, Michoacán y Nayarit permitían que las personas trans cambiaran su

2 Ver Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral 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://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2020/12/ctfigynd-or-201908-30-p9-a13.pdf>.

3 Ver Resolución núm. 3480 del 13 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.cne.gov.co/normativa-2019?download=7210:resolucion-n-3480-de-2020>.

4 Ver el Acta Tricentésima Cuadragésima Cuarta Sesión Ordinaria del Consejo Directivo del Servicio Electoral de Chile, 12 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2021/02/Acta-Tricentésima-Cuadragésima-Cuarta-Sesión-Ordinaria-del-Consejo-Directivo.pdf>.

5 Ver Resolución Jefatural Nº 062-2021-JN/ONPE, 8 de marzo de 2021. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-protocolo-para-garantizar-el-derecho-al-voto-de-resolucion-jefatural-no-00062-2021-jnonpe-1933485-1/>.

6 Ver Resolución Jefatural Nº 1663-2021-JN/ONPE, 2 de mayo de 2022. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-protocolo-para-garantizar-el-derecho-al-voto-de-resolucion-jefatural-n-001663-2022-jnonpe-2063396-1/>.

7 González, G. 2019. ¿Qué es el protocolo trans electoral en México y cómo puedes actualizar tus datos?. Disponible en: <https://distintaslattitudes.net/destacado/protocolo-trans-electoral-en-mexico>.

8 En 2012, en México ya existía una pauta para garantizar el derecho al voto de las personas trans durante la jornada electoral (Circular Nº 111 del Instituto Electoral del Distrito Federal 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.

9 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://rebecagarza.net/2017/12/16/carta-a-lorenzocordova-de-una-mujer-trans/>.

identidad a través de un trámite administrativo¹⁰. Para 2022, el número de estados que lo permite llegó a diecinueve¹¹.

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, en los procesos locales de 2019 y los subsiguientes.

Colombia

Desde 2015, en Colombia se contempla un procedimiento para que las personas trans puedan cambiar su nombre y sexo en sus documentos de identidad (Decreto 1227, 4 de junio de 2015¹²). A pesar de este y otros avances en el país, la Misión de Observación Electoral (MOE), la fundación Grupo de Acción y Apoyo a personas Trans (GAAT) y Caribe Afirmativo identificaron las barreras para ejercer el sufragio de las personas trans como los malos tratos y cuestionamientos a su identidad dentro de los locales para votar. Estas tres organizaciones, desde junio de 2020, diseñaron una propuesta de protocolo aplicable a cualquier tipo de elección popular y/o mecanismos de participación ciudadana. Como resumen en la siguiente cita, el proceso de diseño del protocolo fue participativo y estuvo liderado por estas organizaciones hasta la 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 2020.¹³

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

Chile

El 27 de diciembre de 2019 entró en vigencia la Ley N° 21.120¹⁴ que reconoce y da protección al derecho a la identidad de género en Chile¹⁵. Poco después, en enero y julio de 2020, se dieron algunas de las coordinaciones entre Servel y organizaciones LGBT. Estas organizaciones propusieron la elaboración de un protocolo que garantizase el voto de personas trans que

10 INE. 2019. Protocolo trans, dos años después de su emisión; artículo de la Consejera Dania Ravel, publicado en El Sol de México. Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2019/12/23/protocolo-trans-dos-anos-despues-emision-articulo-la-consejera-dania-ravel-publicado-sol-mexico/>.

11 Edgar Ulises. 2022. ¿Qué es la ley de identidad de género y qué estados la aprobaron? Disponible en: <https://www.homosensual.com/lgbt/trans/ley-identidad-genero-estados-reconocen-trans/>.

12 Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019850#:~:text=DECRETO%201227%20DE%202015&text=por%20el%20cual%20se%20adiciona,el%20Registro%20del%20Estado%20Civ>.

13 MOE, GAAT y 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. Disponible en: <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2020/12/Protocolo-para-voto-trans.pdf>.

14 Poder Judicial de Chile. 2020. Guía de la Ley N° 21.120. Guía para garantizar el ejercicio del derecho a la identidad de género de personas usuarias e integrantes del Poder Judicial. Disponible en: http://secretariadegenero.pjud.cl/images/documentos/LIG/Gu%C3%ADaLevIG_a13052020.pdf.

15 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 <http://secretariadegenero.pjud.cl/index.php/noticias/114-27-de-diciembre-de-2019-entro-en-vigencia-la-ley-n-21-120-que-reconoce-y-da-proteccion-al-derecho-a-la-identidad-de-genero>.

cambiaron su nombre y sexo en el registro. Se consideraron dos posibles escenarios: uno donde este cambio de nombre y sexo haya sido considerado en el padrón, y otro donde no. En el primero de los casos, se busca 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 de votación 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 chileno¹⁶ se publicó el 21 de octubre de 2020, poco antes del Plebiscito Nacional celebrado el 25 de octubre que había sido pospuesto debido a la pandemia por COVID-19. Luego de su publicación, organizaciones como OTD - Organizando Trans Diversidades apoyaron en su difusión. El año siguiente, en el marco de la Elección Presidencial de 2021, las personas trans solicitaron al organismo electoral¹⁷ que el personal electoral 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”), la actualización del padrón y del protocolo (esto último para que pueda ser aplicable en cualquier proceso electoral).

En 2022, durante el Plebiscito Constitucional, SERVEL ha continuado difundiendo información en redes sociales acerca del protocolo.

Perú

El protocolo peruano se elaboró durante la segunda mitad de 2020, en un proceso liderado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) con el apoyo de IDEA Internacional. En octubre de 2020 ya se contaba con versiones preliminares. 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 opinión de las entidades públicas y organizaciones que tienen actividades asignadas en el protocolo: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional del Perú, las Fuerzas Armadas, 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. El protocolo se aplicó luego en la segunda elección presidencial, el 6 de junio. Durante este proceso electoral, la ONPE llevó a cabo una serie de sondeos y entrevistas para recoger las experiencias de las personas trans durante la jornada electoral. Este recojo de información corroboró la necesidad de contar con un protocolo de este tipo.

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

Estos afiches fueron una gota de amor, integración y com-

¹⁶ El protocolo se aprobó el 12 de octubre de 2020, en sesión ordinaria del Consejo Directivo de SERVEL. Ver acta: https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2021/02/Acta_Tricentésima_Cuadragesima_Cuar-ta_Sesion_Ordinaria_del_Consejo_Directivo.pdf.

¹⁷ 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://docplayer.es/219357846-Propuestas-mas-inclusivas-de-la-sociedad-civil-para-elecciones-partici-pamostodes-cl.html>.

presión 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)

El 26 de julio y el 29 de setiembre de 2021, la ONPE con apoyo del JNE llevaron a cabo reuniones de asistencia técnica con los organismos electorales de México y Colombia, respectivamente. En estas reuniones se compartieron las experiencias respecto a la implementación de los protocolos y se describieron otras iniciativas complementarias. La ONPE sistematizó los resultados para proponer una serie de recomendaciones de mejora al protocolo que serían llevadas a cabo a través de un grupo de trabajo interno creado para promover los derechos de las personas trans en octubre del mismo año.

En 2022, la ONPE actualizó el protocolo para las elecciones internas celebradas el 15 y 22 de mayo, con el continuo acompañamiento de la sociedad civil, y, actualmente se encuentra próximo a publicar la versión actualizada del protocolo para los comicios subnacionales del dos de octubre.

Comparando los protocolos

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

Tabla 2

Comparación entre las pautas para el tratamiento de votantes trans

N.º	Pautas mencionadas explícitamente	México	Colombia	Chile	Perú
1	Se solicita usar el nombre social de la persona	No	No	Sí	Sí
2	Se solicita dirigirse al o a la votante con sus nombres preferidos	No	No	Sí	Sí
3	Se menciona que el incumplimiento del protocolo puede dar lugar a una denuncia por discriminación	Sí	No	Sí	Sí
4	Se 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
5	Se sugiere o pide usar los apellidos de las personas trans	Sí	Sí	No	Sí
6	No se puede divulgar cualquier dato confidencial de votantes trans durante y después de la jornada electoral	No	No	Sí	Sí*

7	El organismo electoral identifica las mesas donde votarán personas trans que cambiaron su documento de identidad	No	No	Sí	No
8	Procedimiento en caso de que exista duda razonable sobre la identidad de la persona trans que vota	Sí	Sí	Sí	Sí
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
10	Señala pautas específicas para las fuerzas del orden.	No	Sí	No	Sí
11	Señala pautas para los/as personeros/as, apoderados/as, representantes o testigos electorales.	Sí	Sí	Sí	Sí
12	Presentación de quejas	Sí	Sí	No	Sí
13	Establece el procedimiento a cargo del organismo electoral respecto a las quejas o incidentes presentados	Sí	Sí	No	Sí
14	Acciones de sensibilización y capacitación institucionales y/o interinstitucionales	Sí	Sí	No	Sí
15	Acciones focalizadas hacia personas trans para actualizar el padrón (nombre, sexo y/o domicilio)	No	Sí	No	No
16	Alianzas con entidades públicas y organizaciones trans	Sí	Sí	No	Sí

Como se observa, en los puntos 8 y 11 de la tabla parece haber consenso acerca de dos temas: el procedimiento en caso de que exista duda razonable sobre la identidad de la persona trans y las pautas aplicables a los/as personeros/as, apoderados/as, representantes o testigos electorales. Se infiere, entonces, que la verificación de la identidad de las personas trans y cómo se realiza ha sido una preocupación común en los cuatro protocolos, especialmente cuando es solicitada por quienes representan los intereses de los partidos políticos. Sin embargo, en

el caso mexicano y colombiano no se especifican las pautas a utilizar, sino que se indica que aquéllas no variarían 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): El organismo electoral identifica las mesas donde votarán personas trans que cambiaron su documento de identidad y lleva 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, tanto mapeando dónde votarán, como brindándoles asistencia.

De los cuatro protocolos, Perú es el país donde se aplicó el mayor número de medidas en la tabla (13/16), mientras Chile es donde menos medidas se contemplan. Perú, a su vez, es el único 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.

“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, hombre trans, Lima)

Desafíos

De las experiencias revisadas, podemos identificar de manera preliminar una serie de desafíos que afronta la implementación de los protocolos. El primero es una problemática transversal a la organización de los procesos electorales: la capacitación rápida y efectiva del personal electoral y las personas que reciben y cuentan los votos. Esta capacitación es aún más compleja dados los elementos de sensibilización que deben incorporarse y los prejuicios que deben combatirse. El mal uso de los afiches acerca de los protocolos, reportados en algunos países, es una muestra de la resistencia del personal y la falta de concientización acerca de lo significativo de este tipo de materiales.

Un segundo desafío es el desarrollo de metodologías de participación que permitan el involucramiento de las organizaciones y personas trans de todo el país, no solo las capitales. Estas son aliadas necesarias para difundir y enriquecer los protocolos. La participación, asimismo, de personas trans como parte del funcionariado estatal lamentablemente solo es observada en México. Fomentar la inclusión sociolaboral de las personas trans -por ejemplo, en las grandes convocatorias de trabajo que se realizan cuando se organizan elecciones- podría ser el siguiente paso para su inclusión efectiva en las jornadas electorales. En esa línea, se deben considerar los problemas de las personas trans más allá del rol de votantes dado que estas pueden asumir cualquiera de los roles presentes en los locales de votación y en otros ámbitos del proceso electoral (el de candidatos/as, por ejemplo).

Dada la participación de diferentes instituciones durante la jornada electoral, es importante implementar acciones concretas relacionadas con su capacitación. En Perú y Colombia, se ha puesto especial énfasis en el trato que brindan las fuerzas del orden a las personas trans, tanto en la entrada como dentro de los locales de votación.

Es necesario reforzar los mecanismos de presentación de quejas. La desconfianza en las instituciones estatales y los reparos de las personas trans respecto al uso de este tipo de canales puede mejorar informando de manera más clara cuáles son los procedimientos de queja y haciéndolos más accesibles. Perú, por ejemplo, ofrece hasta tres canales de presentación de quejas: en hoja impresa, formulario virtual y vía telefónica.

En América Latina, la discriminación sistemática que sufren las personas trans y no-binarias en diferentes ámbitos de la vida ha estado marcada también por la violencia. Todavía existen actores conservadores que no reconocen los derechos de las personas trans y LGBT. Es necesario que se difunda de manera amigable la razón detrás de las medidas que los cuatro protocolos comparten y las experiencias negativas e injustas que atraviesan las personas trans en los recintos electorales.

A modo de conclusión

El acto de votar es una de las formas de participación política más extendida en las democracias del mundo. Aunque es un derecho, votar tiene costos que pueden llegar a ser demasiado altos para algunos sectores de la ciudadanía. Estos costos desincentivan la participación política de quienes los afrontan y reproducen las desigualdades políticas. Muchos organismos electorales buscan reducir los costos de votar por este motivo. A pesar de las particularidades normativas respecto al reconocimiento de la identidad de género y de la presencia o ausencia de medidas afirmativas que promueven la participación política LGBT, los organismos electorales de cuatro países han considerado necesario contar con protocolos que garanticen el voto de las personas trans. Un buen trato, sin distinciones ni cuestionamientos, reducirá efectivamente algunos de los costos de votar para las personas trans. Los esfuerzos de los cuatro organismos electorales no se han detenido con los protocolos descritos, lo que nos indica que próximas iniciativas seguirán desarrollándose para promover procesos electorales más inclusivos.

