

La perspectiva de la diversidad sexual y de género en las agendas municipales

Por Juan Pablo Delgado¹

México ha sido caracterizado por ser uno de los países más peligrosos del continente para las personas LGBTI.² A pesar de que los datos disponibles no pueden interpretarse como estadísticamente representativos de la realidad actual, en tanto la recolección y producción de datos relacionados con las poblaciones de la diversidad sexual y de género permanece como una tarea desatendida por los gobiernos de la región, lo cierto es que los trabajos emprendidos principalmente desde la sociedad civil mexicana permiten concluir que la prevalencia de la violencia, discriminación y negación de derechos en el país es alarmante.

En materia de violencia, conforme a los datos compartidos por la organización Letra S, durante 2020, al menos un total de 79 personas LGBT fueron asesinadas en el país.³ Paralelamente, en materia de discriminación, la Encuesta Nacional sobre Discriminación por Orientación Sexual e Identidad de Género (ENDOSIG) de 2018 reveló que un 86.4% de las personas participantes consideró que los derechos de las personas LGBTI se respetan en poco o en nada.⁴ Por su parte, la encuesta “Vivencias LGBT ante la COVID-19”, levantada

¹ Juan Pablo Delgado es académico y defensor por los derechos de las personas LGBTI.

² CIDH, Registro de violencia contra las personas LGBT en América, Ataques contra la vida y la integridad, enero 2013 a marzo de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/lgtbi/docs/Registro-Violencia-LGBTI.xlsx>. El término LGBTI ha sido adoptado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para referirse en sentido amplio a las personas cuyas orientaciones sexuales, expresiones e identidades de género, así como cuerpos sexuados se apartan de los estándares normativos socialmente impuestos por las sociedades contemporáneas. Véase, por ejemplo, CIDH, Violencia contra Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex en América, OEA/Ser.L/V/II.rev.1 Doc. 36, 201, párr. 11.

³ Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana A.C., La Otra Pandemia, Muertes violentas LGBTI+ en México, 2020, pág. 8.

⁴ CONAPRED, Encuesta Nacional sobre Discriminación por Orientación Sexual e Identidad de Género (ENDOSIG), Resumen Ejecutivo, 2018, pág. 9.

por personas investigadoras de la UNAM y la organización Inspira Cambio A.C., permitió confirmar que el contexto de pandemia derivó en afectaciones específicas hacia las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas como situaciones adversas en la prestación de servicios de salud, violencia doméstica, afectaciones laborales y disminución de los ingresos económicos.⁵

En el caso específico del Estado de Guanajuato, la plataforma Visible ha documentado un total de 79 incidentes violentos y/o discriminatorios en los últimos tres años.⁶ La diversidad de estos actos varían desde agresiones verbales, despidos injustificados y el impedimento de acceder a establecimientos comerciales, hasta amenazas, agresiones físicas y los asesinatos de 11 personas motivados en su orientación sexual o identidad de género.

Los datos compartidos evidencian que los ciclos de violencia y discriminación descritos por la CIDH siguen siendo una realidad vigente en el país que requiere la atención inmediata por parte de todas las autoridades. Y es que si bien la discusión mediática y política se ha enfocado en los últimos años en los quehaceres legislativos en torno al reconocimiento de derechos civiles como el matrimonio igualitario y el reconocimiento de la identidad de género autopercibida, la deuda histórica hacia estas poblaciones no quedará saldada sino hasta que se involucren todos los poderes del Estado y niveles de gobierno en la creación de un país más habitable, garante de derechos y consciente de la importancia de reparar los daños causados de forma transversal.

En este ensayo, se ofrecen una serie de recomendaciones a considerar por parte de los gobiernos municipales de Guanajuato –aunque son extensivas a los municipios de todo el país– con el objetivo de incorporar la mirada de la diversidad sexual y de género en sus agendas de trabajo. Estas recomendaciones tienen su inspiración en el llamado enfoque

⁵ Mendoza-Pérez, Juan Carlos, Encuesta Mexicana de Vivencias LGBT+ ante la COVID-19, 2021.

⁶ Datos tomados de los datos abiertos de la plataforma Visible (www.visible.lgbt) con corte a 02 de diciembre de 2021.

basado en los derechos humanos que propone la adopción de los principios de derechos humanos y la colocación de las personas –en este caso las personas de la diversidad sexual y de género– en el centro del ciclo de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.⁷

La serie de pasos lógicos que se desarrollan a continuación son: a) la estandarización de las normativas municipales; b) la elaboración de diagnósticos poblacionales; c) el análisis de capacidades institucionales; d) la observación de los principios de derechos humanos en el diseño de intervenciones; e) la creación de presupuestos sensibles a la diversidad sexual y de género; f) la observación de los principios de derechos humanos en la ejecución de las políticas; y g) la formulación de indicadores de derechos humanos para el monitoreo y evaluación de las políticas.

a) La estandarización de las normativas municipales

Desde la metodología propuesta, la adaptación de la normativa municipal a los estándares internacionales y nacionales en materia de derechos humanos de las personas LGBTI resulta el primer paso a emprender. Lo anterior, en tanto las adecuaciones estructurales son prerequisite para el emprendimiento de acciones respaldadas en norma jurídica vigente.

En este sentido, la adopción de reglamentos municipales para la garantía de los derechos de estas poblaciones puede valorarse como una buena medida; sin embargo, ésta no debería realizarse de forma aislada, sino acompañada de una revisión transversal de la totalidad de la normativa municipal. En este punto, conviene resaltar que la estandarización normativa no debe interpretarse como una reiteración de criterios estéril, sino como una traducción de las obligaciones internacionales a las atribuciones de los municipios.

⁷ Véase, por ejemplo, CIDH, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L, 2018, párrs. 40-45.

Sin afán de proveer un listado exhaustivo de fuentes a considerar para la estandarización de las normativas municipales en materia de los derechos de las personas LGBTI, conviene considerar el contenido de los Principios de Yogyakarta y su revisión YP+10, la jurisprudencia y desarrollos de los sistemas universal e interamericano de protección a los derechos humanos, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los aportes de los organismos autónomos federales y locales encargados de garantizar los derechos humanos y de prevenir y erradicar la discriminación.

b) El conocimiento de las poblaciones en el municipio: la elaboración de diagnósticos poblacionales

Como se señaló con anterioridad, una de las falencias del Estado mexicano que con más frecuencia se señala respecto a la garantía de los derechos de las personas de la diversidad sexual y de género, es la ausencia de producción y recopilación de datos que logren describir con precisión los contextos de victimización y carencia de acceso a derechos en los que estas poblaciones se encuentran inmersas.

En consecuencia, el emprendimiento de ejercicios diagnósticos de los contextos que enfrentan las poblaciones LGBTI a nivel municipal es necesario para atender las problemáticas con mayor precisión. Así pues, comprendiendo que las capacidades institucionales y presupuestarias varían en cada municipio, estos pueden echar mano de una amplia gama de estrategias para relevar los datos pretendidos.

En particular, el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (GTPSS) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha sugerido la utilización de una serie de estrategias para el levantamiento de información que pueden servir a los municipios para la elaboración de diagnósticos relacionados con personas de la diversidad sexual y de género, entre ellas, la incorporación de las variables de orientación sexual e identidad de género en registros administrativos, el levantamiento de encuestas, la adopción de herramientas digitales para

el reporte de actos discriminatorios y/o violentos, así como el emprendimiento de observatorios de medios de comunicación.⁸ Cabe señalar que el desarrollo de cualquier mecanismo de recolección o producción de datos debería realizarse –en todos los casos– de la mano de las organizaciones, colectivas y personas defensoras de derechos humanos que realicen su trabajo en la localidad.

c) Análisis de capacidades institucionales

La debida atención de las personas de la diversidad sexual y de género desde los municipios requiere, por un lado, la habilitación de una instancia que se haga cargo de la atención exclusiva de las personas LGBTI; sin embargo, en tanto las posibilidades orgánicas y presupuestarias de los gobiernos municipales varían, no se podría esperar que en todos los casos sea posible la creación de una nueva dependencia, por lo que la expectativa mínima es la asignación de dichas funciones a una instancia preexistente que cuente preferentemente con la concientización, sensibilización y capacitación adecuadas.

Por otro lado, la existencia de mecanismos de coordinación adecuados en lo interno de los gobiernos municipales es fundamental a fin de transversalizar la perspectiva de la diversidad sexual y de género, en tanto sería imposible asignar a una sola instancia el seguimiento del ciclo completo de las políticas públicas que apuntan a garantizar los derechos de las personas LGBTI.

Si bien se trata de una experiencia a nivel estatal, conviene asomarse al trabajo desempeñado por la Dirección de Diversidad Sexual del Estado de Jalisco, entidad creada durante la administración actual que ha conseguido hacer de la perspectiva de la diversidad sexual y de género una mirada compartida en diversas instancias estatales, los gobiernos

⁸ GTPSS. Guía para la operacionalización de los indicadores del Protocolo de San Salvador desde una mirada transversal LGBTI, OEA/Ser.D/XXVI.27, 2020, págs. 125-135.

de la zona metropolitana de Guadalajara y una buena parte del resto de los municipios de dicha entidad federativa.

d) Notas para el diseño de los programas de gobierno y políticas específicas

Entendiendo que los programas de gobierno trianuales son el documento rector de la política municipal, una de las expectativas básicas es que –desde su concepción– se cumpla cuando menos con tres aspectos principales, a saber, i) la visibilización de las condiciones de vida de todos los grupos de atención prioritaria en el municipio; ii) la proyección de políticas destinadas a mejorar sus condiciones de vida; y iii) el establecimiento de métricas que auxilien en la tarea de monitorear la progresividad en la garantía de sus derechos.

Por su parte, en el diseño de las reglas de operación de cada programa sectorial, política específica o acción a implementar, también es importante la priorización de grupos específicos, así como la previsión de las medidas que requieran para que las políticas puedan efectivamente alcanzarles. En ambos casos, la inclusión de las poblaciones de la diversidad sexual y de género resulta una obligación de los gobiernos municipales.

e) Presupuestos sensibles a la diversidad sexual y de género

En los últimos años, diversos organismos internacionales han insistido a los Estados en la adopción de las perspectivas de género y de infancias y adolescencias en la presupuestación de los programas públicos a fin de conseguir, entre otras, medir la progresividad en la asignación de recursos para la atención de estos grupos de población.⁹ En línea con esta recomendación, por ejemplo, la nueva Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato mandata a todas las autoridades municipales a incluir en su propuesta de presupuesto anual de egresos, las partidas para la difusión, promoción,

⁹ Véase, por ejemplo, UNICEF México, La infancia y la adolescencia en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021.

ejecución, supervisión y evaluación de sus programas municipales y acciones a favor de niñas, niños y adolescentes.¹⁰

Siguiendo la misma lógica, resulta una medida deseable la creación de apartados en los presupuestos de egresos de los municipios que determinen la suma total de dinero que será invertido en la mejora de las condiciones de vida de las personas LGBTI. De hecho, esta recomendación es parte de la Guía para la Operacionalización de los Indicadores del Protocolo de San Salvador desde una Mirada Transversal LGBTI elaborada por el GTPSS y fue recientemente propuesta por la Diputada Dessire Angel Rocha de la Representación Parlamentaria de Movimiento Ciudadana en el Congreso del Estado de Guanajuato.¹¹

f) Notas para la ejecución de las políticas públicas

Así como resulta indispensable la incorporación de los principios de derechos humanos en el diseño de las políticas públicas, lo es también para el caso de su implementación, particularmente en lo que se refiere a la observancia de los principios de acceso a la información, participación y acceso a la justicia.

En materia de acceso a la información, la obligación se traduce en contar con mecanismos de difusión de las políticas pensados desde la perspectiva de los grupos a los que van dirigidas. Así, por ejemplo, para el caso de las personas LGBTI, los mecanismos de difusión deben incorporar el lenguaje incluyente y los mensajes deben adaptarse a las vías de comunicación identificadas como las más frecuentadas.

De igual importancia resulta la participación directa de los grupos de atención prioritaria durante la ejecución de las políticas de forma que puedan aportar a mejorar la prestación

¹⁰ Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, Artículo 25, F IV.

¹¹ GTPSS. Guía para la operacionalización de los indicadores del Protocolo de San Salvador desde una mirada transversal LGBTI, OEA/Ser.D/XXVI.27, 2020, pág. 84.

de los servicios, principalmente en lo que se refiere a la eliminación de barreras físicas, económicas o aquellas relacionadas con prácticas discriminatorias. En este sentido, la habilitación de mecanismos de contraloría social que involucren a estas poblaciones es un paso adelante hacia su participación efectiva.

Finalmente, en materia de acceso a la justicia, es requisito la existencia y debida difusión de los mecanismos de reclamo o queja. Entre otras, es importante comprobar su utilización por parte de las usuarias, realizar análisis de su efectividad, y contar con ejercicios de retroalimentación producto de su accionamiento.

g) Formulación de indicadores para el monitoreo y evaluación

A fin de dar cumplimiento estricto a la implementación del enfoque basado en derechos humanos, los procesos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas deben contemplar la confección de los llamados indicadores de derechos humanos, herramientas metodológicas que brindan la información adecuada para verificar el cumplimiento de las obligaciones estatales derivadas de los tratados internacionales y normativas domésticas en materia de derechos humanos.¹²

De esta forma, cuando se habla de monitorear y evaluar las políticas públicas emprendidas para garantizar los derechos de las personas LGBTI, contar con indicadores que puedan auxiliar en esa labor resulta una tarea indispensable. Entre otras, existen algunas baterías de indicadores elaboradas por instancias internacionales relacionadas con los derechos de las personas de la diversidad sexual y de género que pueden servir como referencia para la confección de indicadores a nivel municipal, a saber:

¹² Véase, por ejemplo, CIDH, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L, 2018, párr. 100.

- La Guía para la Operacionalización de los Indicadores del Protocolo de San Salvador desde una Mirada Transversal LGBTI elaborada por el GTPSS, y
- El Índice de Inclusión LGBTI elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial.

Como se ha visto a lo largo de este texto, el listado de recomendaciones aquí incluidas no intenta ser una fuente exhaustiva, sino una breve guía que invite a la reflexión al interior de los gobiernos municipales y con posterioridad, a la implementación de medidas destinadas a mejorar las condiciones de vida de las personas LGBTI, asumiendo que en los municipios hay un amplio margen de acción para construir entornos más habitables, incluyentes y justos para las personas de la diversidad sexual y de género.