

Políticas públicas

para LGBTI en

América Latina



Public Services International
Internationale des Services Publics
Internacional de Servicios Públicos
Internationale der Öffentlichen Dienste
Internationell Facklig Organisation för Offentliga Tjänster
國際公務勞運

Apoyo de:



Texto sobre las mejoras en las políticas públicas para LGBTI en América Latina, enfocado en las acciones de lo que el Estado puede hacer y en las leyes aprobadas que garanticen derechos.¹

En los últimos años, tuvimos muchas mejoras en el reconocimiento de los derechos de las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans y Intersex (LGBTI) en las Américas. Los países del Norte iniciaron este trayecto mucho antes que los países del Sur, pero desde la última década hasta la fecha hubo muchos avances que han ayudado a pautar e impulsar las estrategias en la defensa global en pro de los derechos LGBTI. Veremos más adelante, por ejemplo, las políticas públicas de Argentina y de Uruguay, que han sido una referencia para muchas naciones, incluso Estados Unidos y Canadá.

Las políticas públicas, sean ellas principios, planes de acción, programas específicos y/o reglamentos, han sido desarrolladas en los niveles nacionales, estatales, regionales o municipales a partir de la presión del movimiento organizado que incide directamente en los planes de gobierno. Esto ha generado respuestas para garantizar un cierto nivel de bienestar económico, social y cultural a todas las parcelas de la población, incluyendo aquell@s identificad@s como LGBTI.

Establecer políticas públicas LGBTI, em especial para l@s travestis y transexuales, sólo puede funcionar si estos se basan en el pleno reconocimiento de las desigualdades que enfrentan las personas trans derivadas, entre otros, de su exclusión por el mero hecho de su identidad de género. Es necesario ejercitar el principio de equidad para notar cómo esa población es envilecida en sus derechos y como la transfobia² impide el acceso de l@s travestis y transexuales al mundo del trabajo.

¹ La redacción de este texto se realizó con la colaboración de grupos LGBTI de América Latina por medio de respuestas a un breve cuestionario. Lamentablemente, tuvimos dificultades con el acceso a los países del Caribe de habla inglesa y con otras naciones que no respondieron el cuestionario.

² Transfobia es aversión, discriminación y violencia practicada contras los travestis y transexuales debido a su identidad de género. Ella se manifiesta normalmente de forma más reconocida socialmente contra los travestis y transexuales adultos, quiérase bajo la forma de opiniones negativas, exclusión y acceso a las políticas públicas, como por agresiones físicas o verbales. Se manifiesta también muchas veces de forma indirecta con la preocupación excesiva de garantizar que las personas sigan los papeles sociales asociados a su sexo biológico. In *“Promoción de los Derechos Humanos de Personas LGBT en el Mundo del trabajo”* – OIT, PNUD y UNAIDS, 2014.

Las políticas públicas nacen de la identificación de los problemas sociales realizada por los sectores sociales organizados que los tornan visibles para la sociedad como un todo. Se elaboran propuestas y acciones de incidencia política para que las autoridades públicas brinden respuestas a esas necesidades e incorporen las mismas por medio de sus políticas.

Tenemos muchos ejemplos exitosos de políticas públicas en las Américas y todas ellas nacen del diagnóstico de esas necesidades y de la participación efectiva del movimiento social organizado.

Las autoridades públicas tienen un papel protagónico en el diseño, elaboración e implementación de las políticas públicas, pero el control y la participación social en la indicación de las necesidades, y consecuentemente en la implementación y evaluación de las políticas, es fundamental. En ese sentido, es importante observar la complementariedad de las fuerzas que luchan por el bienestar de l@s LGBTI: sindicatos y movimiento LGBTI deben organizar sus agendas para ampliar la mejora de la vida de esta población.

En algunos casos, el avance de las políticas públicas se ve obstaculizado o incluso bloqueado no solamente con la indiferencia de las autoridades, sino también con la resistencia de sectores conservadores organizados que atacan insistentemente a la ciudadanía LGBTI.

En el mundo, según datos de la Asociación Internacional de Lésbicas, Gays, Bisexuales, Personas Trans e Intersexo - ILGA³, 78 países la tipifican, siendo que de esos, once están en las Américas (Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago). Tenemos además cuatro países con legislación que señalan pena de muerte para las relaciones sexuales homosexuales, aun siendo mayores de edad y con consentimiento de ambas partes (Brunei Darussalam, Iraq, Pakistán y Qatar).

El casamiento entre personas del mismo sexo es reconocido en 16 países en el mundo. En las Américas se permite la unión en Canadá, algunas regiones de México, en la mayoría de los estados de Estados Unidos, Argentina, Uruguay y Brasil. En relación a la adopción legal conjunta por parejas del mismo sexo, ella se encuentra legalizada en 15 países.

³ www.ilga.org

La región de las Américas, más allá de su grandeza, también tiene un patrón muy diverso de entornos sociales, legales y culturales. Multiplicidad de culturas e historias de colonización influyen directamente en los derechos LGBTI y la legislación difiere notoriamente entre sus países. Podemos decir que los países de América Latina se destacan entre los que lideran mundialmente la difusión de la igualdad LGBTI, gracias a leyes, políticas públicas o decisiones judiciales que tuvieron lugar en la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Colombia, Costa Rica y Uruguay⁴.

A pesar de eso, hay un arduo trabajo a enfrentar, en especial, en los países de América Central y del Caribe: (i) la erradicación de la estigmatización y prejuicios basados en la orientación sexual sexual⁵ e identidad de género⁶; (ii) el combate a la homofobia⁷, lesbofobia⁸ y transfobia en los niveles estatal y de la sociedad; (iii), luchar contra los llamados “valores culturales tradicionales”; (iv), levantándose contra todos los fundamentalismos religiosos que quieren imponer sus dogmas para el Estado; (v) prevenir el fundamentalismo político y luchar contra él, donde ha levantado. Todos estos factores pueden llevar a un

⁴ http://old.ilga.org/Statehomophobia/ILGA_State_Sponsored_Homophobia_2013_portuguese.pdf

⁵ “Comprendemos la orientación sexual como una referencia a la capacidad de cada persona de tener una profunda atracción emocional, afectiva o sexual por individuos de sexo diferente, del mismo sexo o de más de un sexo, así como tener relaciones íntimas y sexuales con esas personas”. Principios De Yogyakarta – Indonesia – Noviembre de 2006.

⁶ “Comprendemos como identidad de género a la profunda experiencia sentida interna e individualmente del género de cada persona, que puede o no corresponder al sexo atribuido en el nacimiento, incluyendo el sentido personal del cuerpo (que puede incluir, por elección libre, la modificación de la apariencia o función corporal por medios médicos, quirúrgicos u otros) y otras expresiones del género, inclusive vestimenta, modo de hablar y amaneramientos.” Ídem

⁷ Según Daniel Borrillo, la homofobia es la intolerancia, rechazo, temor, preconcepto y persecución de personas que no cumplen con las normas de género masculino dominante, con el papel establecido culturalmente por el poder masculino para hombres y mujeres. BORRILLO, Daniel. *Homofobia: história e crítica de um preconceito*. Belo Horizonte: Autentica, 2010.

⁸ La lesbofobia es la intolerancia, rechazo, temor, preconcepto o persecución de las mujeres que no cumplen con las normas de género establecidas culturalmente por el poder masculino. Ella es agravada por las relaciones desiguales que descalifican a las mujeres en general. In “*Promoción de los Derechos Humanos de Personas LGBT en el Mundo del Trabajo*” – OIT, PNUD y UNAIDS, 2014.

ambiente horrible en el que los crímenes de odio y la criminalización de la homosexualidad pueden ocurrir.

Veamos lo que sucede en **Brasil**: como ya se dijo, el casamiento entre personas del mismo sexo es reconocido por el Estado, así como la adopción de niños/as por parejas homosexuales, ambos derechos garantizados por el Poder Judicial. Sin embargo, el proyecto de ley que ha sido diseñado para criminalizar la homofobia continuamente se ha retrasado y atacado en el Congreso Nacional por la bancada de diputados y senadores fundamentalistas religiosos que intentan a toda costa impedir mejoras en la ciudadanía LGBTI.

Mientras tanto, la homofobia en Brasil aún está en un nivel alarmante. Se registraron 312 asesinatos de gays, travestis y lesbianas en Brasil en 2013, un promedio de una muerte cada 28 horas. El número es solamente 7,7% menor que los crímenes de 2012 (cuando 388 personas lesbianas, gays o trans fueron asesinadas)⁹.

Una evolución positiva fue la constitución del Fórum Nacional de Gestoras y Gestores Estaduales y Municipales de Políticas Públicas para la Población de Lésbicas, Gays, Bisexuales, Travestis y Transexuales - FONGES LGBTI¹⁰, una entidad constituida por el conjunto de gestoras responsables por la coordinación y ejecución de políticas públicas para LGBTI en su territorio. Son 65 organismos de difusión de la ciudadanía y de los derechos humanos de esa comunidad en todo el país.

También fue sancionada, en junio de 2014, la ley 12.984, que tipifica como delito discriminar a las personas con VIH / SIDA – un paso notable, pero aún lejos de que predica la Recomendación 200 de la OIT, que incluso antes de la sanción, se prevé la promoción de los trabajadores que viven con el VIH / SIDA en el lugar de trabajo, incluyendo la recomendación de rehabilitación de la función, entre otras acciones – algo muy importante, ya que la misma UNAIDS da cuenta de que la gran mayoría de las personas que viven con el VIH / SIDA en todo el mundo están en el mercado laboral.

La **República Argentina** se convirtió en 2010 en el primer país de América Latina en legalizar el casamiento entre personas del mismo sexo. Por lo tanto, esas parejas tuvieron alcance a los derechos y beneficios de las parejas heterosexuales, incluyendo la adopción. Un dato importante es que cuatro provincias del país (incluyendo Buenos Aires) extienden

⁹ Datos del Grupo Gay de Bahia – GGB in <http://atarde.uol.com.br/brasil/noticias/1568348-ggb-registra-312-assassinatos-de-gays-en-2013>

¹⁰ <http://www.fongeslgbt.com.br/o-fonges-lgbt>

esos mismos derechos para los extranjeros. Cabe destacar que tras su sanción, el Poder Ejecutivo sacó el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 1006 de reconocimiento igualitario para hijos e hijas nacidos/as antes del matrimonio igualitario, lo que permitió emitir nuevas actas de nacimiento completando los datos de ambas madres y el doble apellido, y así garantizar accedan a previsiones sociales, la continuidad del vínculo en caso de separación o muerte de una de sus madres, la circulación y la toma conjunta de decisiones médicas y educativas, los derechos hereditarios, las licencias laborales de ambas madres por enfermedad de sus hijos y el reconocimiento legal del vínculo con sus familias extendidas: abuelas y abuelos, tíos, tías, primos, etc.

Además de la ley que garantiza el matrimonio entre personas del mismo sexo, Argentina tiene desde 2012 la Ley de Identidad de Género más moderna del mundo. Ella permite que las personas cuya identidad de género autopercebida no corresponde con el sexo asignado al nacer, puedan cambiar su nombre y género en todos los documentos que acrediten identidad de forma gratuita, por vía administrativa y sin ningún tipo de diagnóstico y/o tratamiento médico o psicológico como condición. A su vez, garantiza el derecho a acceder a servicios de salud integrales y, en base al consentimiento informado de la persona interesada, contempla el derecho a solicitar el acceso a intervenciones quirúrgicas totales y/o parciales y/o tratamientos integrales hormonales para adecuar su cuerpo, incluida su genitalidad, a su identidad de género. Estas conquistas han sido incorporadas al Código Civil y Comercial, recientemente reformado que, a su vez, amplía derechos sobre todo en lo que respecta a la diversidad familiar, con la inclusión de la “voluntad procreacional” como principio de filiación para los casos de prácticas de reproducción humana asistida – previamente legislada en la ley 26.862.

En Argentina también se conformó el Grupo de Organismos del Estado Nacional para la protección y promoción de los derechos de la población LGTBI, en el que participan 24 dependencias del Estado Nacional que implementan una perspectiva antidiscriminatoria en la implementación de políticas públicas para el colectivo LGTBI. Se conformó en julio del 2012 con el objetivo de incorporar la perspectiva de la diversidad sexual y de género en las políticas públicas y traducir los avances legislativos en inclusión social y efectiva igualdad de oportunidades.

Uruguay ofrece mucha protección para los LGBTI. Con la legalización del casamiento entre personas del mismo sexo hubo igualdad de derechos y son reconocidos todos los beneficios

relacionados con el matrimonio (salud, pensión, herencia, etc.), además del derecho a la adopción. En el país, los gays también pueden servir en las Fuerzas Armadas. En 2004, el Congreso uruguayo aprobó una ley antidiscriminación, que prohíbe el prejuicio basado en raza, religión, orientación sexual e identidad de género. En 2009 se aprobó la Ley de Identidad de Género, que permite el cambio de nombre y género sin la realización de cirugías.

El gobierno uruguayo ha realizado con eficacia sus políticas públicas para LGBTI, tal es así, que en el año de 2013, el Ministerio de Desarrollo Social, frente a la necesidad de cubrir siete vacantes, realizó un concurso público para encontrar a esos candidatos, pero con una salvedad: solamente podrían presentarse travestis y/o transexuales¹¹. El mismo ministerio garantizó que travestis y transexuales se beneficien con la Tarjeta Uruguay Social, que permite el acceso a amplios auxilios sociales y a programas asistenciales, de trabajo y educativos para evitar la exclusión social que sufren.

En **Perú**, a pesar de una protección limitada a la comunidad LGBTI, el trabajo de las activistas y aliados es intenso. En 2004 se promulgó el Código de Proceso Constitucional, primer documento oficial en la historia del país que prevé un mecanismo de protección frente a la discriminación por orientación sexual. En 2005 se promulgó el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010, explicitando como objetivo estratégico promover la cultura de respeto a la diversidad, que evite el tratamiento degradante o violento basado en orientación sexual en el ámbito de la política y de la ley. Las políticas con avances más significativos son leyes locales que prohíben la discriminación con base en la orientación sexual e identidad de género, pero eso todavía representa a un pequeño sector del país.

En **Cuba** algunas medidas están promoviendo la mejora de los derechos de la comunidad LGBTI. El Partido Comunista de Cuba (PCC) define la concepción de las políticas públicas y la actual agenda, aprobada en 2012 después de un amplio debate popular, incluyendo la dimensión de enfrentar la discriminación con base en la orientación sexual. Las directrices 57 y 69 tratan de la defensa de la diversidad, abordando explícitamente la orientación sexual. Dos documentos legales reconocen las necesidades específicas de la comunidad LGBTI: la Resolución 126 del Ministerio de la Salud Pública (2008), que prevé la

¹¹ http://www.larazon.com.ar/interesa/Ministerio-uruguayo-buscara-empleados-trans_o_516900208.html

creación de un centro de atención integral a la salud para transexuales, y el Código del Trabajo - Ley No.116 (2014).

Las políticas públicas para la comunidad LGBTI son de responsabilidad específica del Centro Nacional de Educación Sexual, CENESEX¹², cuyo trabajo se basa en un abordaje de salud integral (física, psicológica y social) y busca dotar a las personas con las herramientas para alcanzarla.

En 1992 **Nicaragua** alteró el Código Penal para tipificar el sexo entre personas del mismo sexo, volviéndolo punible con prisión. El Artículo 204 del código decía: “Comete crimen de sodomía aquel que induce, promueve, hace difusión o prácticas de forma escandalosa de relaciones sexuales entre personas del mismo sexo con pena de uno a tres años de prisión. Cuando uno de los que practica, aún en privado, tiene sobre el otro poder o control disciplinario, como ascendiente, tutor, profesor, jefe o cualquier otro título involucrando influencia de autoridad o de orientación moral, se aplicará pena para la seducción ilegal, como el único responsable.”¹³ En el año 2008, un nuevo código penal despenalizó las relaciones sexuales homosexuales. Más que eso, el diploma legal también pune la discriminación por orientación sexual, punible con pena de prisión o multas, aunque la eficacia de la legislación sea debatida en las comunidades LGBTI. Se avanzó en algunas resoluciones, como la del Ministerio de Salud¹⁴ que ayudó a diferentes organizaciones que trabajan con los temas de orientación sexual e identidad de género en la búsqueda de modificaciones y ampliaciones para garantía de los derechos y ciudadanía LGBTI. En 2009, el gobierno estableció un *ombudsman* (Defensor del Pueblo) para defender los derechos LGBTI.

En **México** hubo muchos avances en la última década. En el ámbito federal se realizaron dos mejoras para garantizar el ejercicio de los derechos LGBTI: (i) la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en la cual se menciona que “preferencia sexual”¹⁵

¹² <http://www.cenesex.org/>

¹³ http://www.oas.org/juridico/mla/sp/nic/sp_nic-int-text-cp.html

¹⁴ <http://andisexnicaragua.blogspot.com.br/2014/01/contribuyendo-al-conocimiento-de-la.html>

¹⁵ En México, por decisión política de los/as activistas, no utilizan la expresión “orientación sexual”. Prefieren utilizar “preferencias sexuales” en el sentido de que las personas pueden elegir lo que prefieren.

no debe ser motivo para discriminación; (ii) el decreto presidencial declarando el día 17 de mayo como “Día Nacional Contra la Homofobia”.

En el ámbito local hay, por lo menos, tres leyes aprobadas que pretenden garantizar los derechos de las personas LGBTI: (i) Las reformas que permiten el casamiento entre personas del mismo sexo, con todos los derechos que el casamiento conlleva: adopción, herencia para cónyuge y seguro social; (ii) el Decreto que garantiza la corrección en los certificados de nacimiento de las personas transexuales para adecuarlas en relación al nombre y género respetando la nueva realidad social de esas personas, y (iii) Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, que incluye la homofobia, transfobia, bifobia¹⁶ y lesbofobia como causas del crimen.

En la República de **Colombia**, similarmente a lo que está sucediendo en Brasil, los derechos LGBTI se han conquistado en gran parte por medio del Sistema Judicial del país. En 2009, la Corte Constitucional de Colombia decidió que a las parejas del mismo sexo que cohabitan se les debe garantizar todos los derechos que reciben las parejas heterosexuales, incluyendo los derechos de propiedad, herencia y beneficios de la Previsión Social. En 2011, el Congreso aprobó una ley antidiscriminación con la orientación sexual como una categoría protegida. La norma establece pena de prisión y multas a los infractores. En 2011, la Corte decidió que la legislatura del país debería aprobar el casamiento entre parejas de hombres y parejas de mujeres. En 2013, el Congreso de Colombia votó contra un proyecto de ley para legalizar esos matrimonios; sin embargo, la decisión de la Suprema Corte (2001) está en vigor.

Esas son apenas algunas experiencias en el vasto continente en el que nos encontramos. Frente a ello, es importante destacar que, con relación a las políticas públicas LGBTI en las Américas, sindicatos y movimientos sociales representan un papel decisivo, que es aún más prominente cuando juegan juntos y con las agendas afinadas.

Existen muchos desafíos a realizar y uno de ellos, hoy colocado en el centro de las agendas políticas, es la discusión de la laicidad del Estado. Una gran barrera para el avance de las políticas públicas para la comunidad LGBTI son las iglesias de distintas denominaciones, sumamente fundamentalistas – basadas en la comprensión

¹⁶ La bifobia es la intolerancia, rechazo, temor, preconcepción o persecución a las personas bisexuales por no cumplir las normas de género establecidas culturalmente por el poder masculino.

conservadora de mundo de sus líderes –, en total oposición a cualquier avance en materia de derechos humanos relacionados a los derechos sexuales y reproductivos. Esto representa una amenaza al Estado. Hoy, los principales predicadores de los discursos homofóbicos y de odio son los fundamentalistas religiosos. Sus discursos y posiciones están interviniendo en la concepción o implementación de políticas públicas destinadas a la diversidad sexual y contra la discriminación.

Los sindicatos y las organizaciones LGBTI también tienen que darse cuenta de que son más fuertes cuando representan a más personas. Ellos no deben tener miedo de comunicarse con sus afiliadas y con los activistas LGBTI; por ejemplo, para discutir con ellos el tema de la lucha contra el acoso moral que sufren las personas LGBTI en el trabajo. Es preciso saber comunicar y reclutar la opinión pública en pro de los avances necesarios para la garantía de ciudadanía para Lésbicas, Gays, Bisexuales, Travestis, Transexuales e Intersexos. Se debe también evitar obstaculizar la agenda por conflictos de interés o protagonismo.

Cómo nos recuerda Luiz Mello¹⁷: “A pesar de todo, en todos los lugares donde la homosexualidad fue despenalizada y los derechos fueron garantizados para las personas LGBTI, el mundo continúa en su misma rutina ancestral: el sol nace y se pone, como de costumbre, el día aún tiene 24 horas, las plantas crecen y los pájaros cantan. Pero, verdaderamente, en esas sociedades, hubo un cambio profundo: las personas son libres para vivir el deseo y el amor entre adultos, de cualquier género, sabiendo que nuestros vínculos sexuales, amorosos y conyugales serán cada vez más respetados”.

ISP – Abril 2015

¹⁷ Doctor en Sociología e investigador del Ser-Tão (Centro de Estudios e Investigación sobre Género y Sexualidad de la Universidad Federal de Goiás, Brasil).

***Esperamos que en una próxima publicación,
podemos incluir información más detallada acerca
de la situación de las personas LGBTI en los Estados
Unidos, Canadá y el Caribe, cuando ya tenemos la
plena integración de l@s nominad@s de
estas regiones al comité regional LGBTI de la ISP***