

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	REGIONAL
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de la Respuesta del Sector de Seguridad y Justicia a Personas LGBTQ+
▪ Número de CT:	RG-T3883
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Pantzer, Robert (IFD/ICS) Líder del Equipo; Pena Arango, Norma Constanza (IFD/ICS) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Aguilar Blandon, Maria Alejandra (IFD/ICS); Flor Agreda, Maria Jose (SCL/GDI); Manzur Madariaga, Michelle (IFD/ICS); Mendoza Benavente, Horacio (LEG/SGO); Rivera, Katia (IFD/ICS); Wolfenzon, Denisse (IFD/ICS)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	9 Mar 2021.
▪ Beneficiario:	Países prestatarios miembros del BID. (Argentina, Costa Rica y Ecuador)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$150,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Julio 2021
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS-División de Innovación para Servir al Ciudadano
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	IFD/ICS-División de Innovación para Servir al Ciudadano
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	S
▪ CT incluida en CPD (s/n):	N
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género

II. Objetivos y Justificación de la CT

2.1 **Justificación.** La violencia contra las personas LGBTQ+ (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, queer¹) es el resultado de un conjunto de prejuicios motivados por el deseo de castigar a quienes se considera que desafían las normas sociales tradicionales². Este tipo de violencia ocurre en varios entornos como espacios públicos, lugares de empleo, escuelas, hogares privados, cárceles, entidades de servicios, entre otros. La violencia homofóbica y transfóbica es prevalente en América Latina y el Caribe (ALC), donde se reporta que 63% de los

¹ Personas que se encuentran en proceso de averiguarlo.

² Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH (2015). [Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América](#).

crímenes basados en el prejuicio entre el 2014 y 2019 se cometieron por motivos de Orientación Sexual o Identidad de Género (OSIG) de la víctima³.

- 2.2 Un estudio en Estados Unidos encontró que la prevalencia de agresión sexual es más alta entre las personas transgénero (21%), que mujeres cisgénero⁴ (9%) y hombres cisgénero (4%). También, 35% de mujeres heterosexuales reportan haber sufrido Violencia Íntima de Pareja (VIP), comparadas con 44% de lesbianas y 61% bisexuales⁵. Además, según la CIDH, entre 2013 y 2014 se registraron al menos 770 casos de violencia contra personas LGBTQ+ en América Latina –594 de estos casos fueron asesinatos⁶. Según datos de un estudio Argentina, el 58% de los crímenes de odio durante el 2017 fueron contra mujeres trans, y el 30% contra hombres gay⁷. En Ecuador, el 75% de personas LGBTQ+ han sido discriminadas por su OSIG, y el 50% han sido sometidas a violencia física⁸. Se estima que estas cifras podrían ser aún mayores si las personas LGBTQ+ contaran con mecanismos de denuncia efectivos y con protocolos de atención que garanticen su protección, y personal capacitado que brinde un trato y servicio justo por parte de las instituciones de seguridad y justicia.
- 2.3 La CIDH observa también que la policía y otras fuerzas de seguridad comparten las mismas actitudes y prejuicios contra personas LGBTQ+ que prevalecen en la sociedad en general. En Costa Rica, un estudio indica que el 25% de policías no piensa que personas LGBTQ+ tienen los mismos derechos que el resto de la ciudadanía, y nunca han recibido información sobre estas poblaciones en su trabajo⁹. Asimismo, las personas LGBTQ+ se enfrentan al posible maltrato de oficiales de policía cuando intentan denunciar crímenes, y muchos temen revelar su OSIG. En Costa Rica, el 24% de oficiales aceptarían que se minimice la importancia de un delito por ser la víctima una persona LGBTQ+ y el 17% está de acuerdo con tomar represalias contra una persona LGBTQ+ por haber puesto una denuncia por abuso policial¹⁰. Conjuntamente, la falta de protocolos de atención y capacitación adecuados para operadores de justicia como jueces, juezas y fiscales, limitan el trato justo a personas LGBTQ+. Por ende, muchos casos de violencia no se denuncian y se generan altos niveles de impunidad.
- 2.4 Para poder abordar estos desafíos es necesario implementar actividades para contrarrestar las actitudes y los sesgos negativos por parte de las y los operadores del sector de seguridad y justicia hacia la población LGBTQ+. En Paraguay, se han realizado sesiones de capacitación a la policía nacional en materia de derechos humanos, que incorporan en uno de sus capítulos el tratamiento a los grupos vulnerables, incluyendo a las personas LGBTQ+. La capacitación tiene como objetivo

³ Sin Violencia LGBT (2019). [El Prejuicio No Conoce Fronteras, Homicidios de lesbianas, gay, bisexuales, trans en países de América Latina y el Caribe.](#)

⁴ Las personas cisgénero son aquellas para quienes la identidad de género y el sexo asignado al nacer coinciden (APA, 2015).

⁵ Sylaska, K., y Neal, A. (2015). [Intimate Partner Violence Among Sexual Minority Populations: A Critical Review of the Literature and Agenda for Future Research.](#)

⁶ La mayoría de estos son considerados crímenes de odio (CIDH 2018).

⁷ Defensoría del Pueblo de Buenos Aires (2017). [Informe del Observatorio Nacional de Crímenes de Odio LGBT.](#)

⁸ Botello-Peñaloza, H. y Guerrero-Rincón, I. (2018). Incidencia de la violencia física en la población LGBT en Ecuador.

⁹ CIPAC (2014). Evaluación de Actitudes Hacia las Personas LGBTI por parte de las fuerzas policiales Costa Rica.

¹⁰ Ídem.

el cumplimiento del uso adecuado de la fuerza y las armas de fuego, el tratamiento de grupos vulnerables y la aplicación correcta de los derechos humanos¹¹. La Policía Federal de México cuenta con protocolos de actuación para los casos que involucren a personas LGBTTTI (lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual). Durante sus funciones los policías deben brindar un trato respetuoso y sin discriminación por motivos de identidad de género, expresión de género, características sexuales u orientación sexual ni de cualquier otro tipo¹².

- 2.5 Por otro lado, durante la pandemia de COVID-19, se ha visto un incremento en la discriminación y victimización de personas LGBTQ+. Reportes preliminares en ALC evidencian un aumento dramático en la retórica y ataques homofóbicos en la región¹³. Asimismo, según un estudio en Chile el 47% de personas LGBTQ+ reportaron sentir un incremento de discriminación y maltrato en sus casas y barrios desde que empezó el período de confinamiento¹⁴.
- 2.6 Un desafío para las instituciones del sector de seguridad y justicia es el fortalecimiento de los sistemas de registro, investigación y judicialización de delitos generados por una cultura altamente machista que promueve una masculinidad hegemónica¹⁵, y que rechaza a personas que no se ajustan a los modelos tradicionales de mujer u hombre heterosexuales.
- 2.7 **Objetivo.** El objetivo de esta CT es fortalecer la respuesta del sector de seguridad y justicia (policía, fiscalía, y/o poder judicial) para prevenir la violencia contra personas LGBTQ+ en ALC y brindar atención adecuada en casos de victimización. En particular, esta CT tiene como objetivos: (i) profundizar la información existente sobre violencia contra personas LGBTQ+ y en particular, sobre sus interacciones con las instituciones del sector de seguridad y justicia para identificar los principales desafíos que enfrentan estas personas en sus interacciones con dichas instituciones; (ii) generar un modelo de protocolo estandarizado de atención a personas LGBTQ+ para prevenir la violencia y discriminación por parte de las instituciones de seguridad y justicia, y brindar servicios adecuados a estas poblaciones; y (iii) generar espacios regionales de diálogo y capacitación para personal de seguridad y justicia sobre dicho modelo de protocolo¹⁶.
- 2.8 **Alineación Estratégica.** Desde la agenda de seguridad ciudadana y justicia del Banco es fundamental contribuir la prevención de violencia en general, y en particular hacia personas con mayor riesgo de ser víctimas, así como la posible violencia y maltrato LGBTfóbico por parte de operadores de seguridad y justicia. Para esto, se busca promover capacidades institucionales que brinden una respuesta y servicios adecuados. La CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (AB-3190-2), en particular con las áreas transversales de

¹¹ Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, (2017) LGTBI Compendio Regional de Buenas Prácticas Regionales de Garantía y Protección de Derechos.

¹² [Gobierno de México, 2021](#).

¹³ *The Guardian* (2020). 'Separation by sex': gendered lockdown fueling hate crime on streets of Bogotá.

¹⁴ MOVILH (2020). Las personas LGBTI frente al Covid-19 en Chile

¹⁵ La masculinidad hegemónica propone explicar el cómo y por qué los hombres mantienen roles sociales dominantes en la sociedad y justifica la subordinación de las mujeres, y otras personas se perciben como "afeminadas" o "femeninas" (R.W. Connell, 2005).

¹⁶ En estos espacios de diálogo se presentarán las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en la aplicación del modelo de protocolo estandarizado en los tres países beneficiarios (Argentina, Costa Rica y Ecuador). Además, se invitará a otros países, como a México y a Paraguay, para compartir otras buenas prácticas en lo que respecta a la atención adecuada a las personas LGBTQ+.

(i) Igualdad de Género y Diversidad, al priorizar enfoques innovadores para reducir la violencia contra la mujer y contra poblaciones diversas como las personas LGBTQ+; y (ii) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, al fortalecer las instituciones de seguridad y justicia para el mejor desempeño de sus funciones. También se alinea con el desafío de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad, así como con el Plan de Acción de Diversidad (GN-3001) en la medida en que aborda las necesidades de las poblaciones LGBTQ+. Asimismo, este proyecto se alinea con el Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia (GN-2771-7) en su dimensión de éxito No. 3 “los ciudadanos acceden a servicios de justicia penal de manera eficiente y oportuna, asegurando las garantías de sus derechos”. Finalmente, esta CT está en conformidad con: (i) el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS) (GN-2819-1) a través de sus objetivos de: (a) contribuir al desarrollo de políticas e instituciones públicas que sean más eficaces, eficientes, abiertas y orientadas al ciudadano; y (b) mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía. La efectividad policial, la prevención de la violencia y promoción de la seguridad están incluidas en las Estrategias del Banco con los países beneficiarios¹⁷. Aunque el abordaje del tema LGBTQ+ es nuevo para el Banco, esta CT debería sensibilizar sobre la problemática LGBTQ+ en los países participantes y posiblemente abordar el tema en futuras operaciones del Banco en la región.

III. Descripción de las Actividades/Componentes y Presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Generación de conocimiento sobre la violencia que enfrenta la comunidad LGBTQ+ en ALC (US\$35.000).** Este componente tiene como objetivo profundizar el conocimiento y la información sobre la violencia contra las personas LGBTQ+ en ALC e identificar los principales desafíos que enfrentan en sus interacciones con las instituciones de seguridad y justicia. Para esto, se revisará información y estudios existentes y se recogerá información a través de la aplicación de encuestas a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) locales, que sean reconocidas por su trayectoria y su experiencia en el trabajo en este tema¹⁸. Además, otra encuesta se aplicará a las instituciones de seguridad y justicia en los países beneficiarios (Argentina, Costa Rica y Ecuador¹⁹) para identificar la percepción, actitudes y comportamientos hacia las personas LGBTQ+. Se trabajará con las autoridades que tengan la rectoría del tema de inclusión de las personas LGBTQ+ en cada uno de los países participantes, y a través de ellas, se llegará a sus puntos de contacto en las instituciones del sector de seguridad y justicia (áreas encargadas del tema). Asimismo, este informe incluirá una revisión de literatura sobre evidencia

¹⁷ [Estrategia País-Costa Rica \(2019-2022\)](#) (GN-2977): “3.41. priorizar un enfoque preventivo del delito, atendiendo las capacidades socioemocionales de jóvenes en riesgo y dotando a la Fuerza Pública 151 de las herramientas que le permitan incrementar su eficacia”. [Estrategia-País Argentina \(2021-2023\)](#) (GN-3051): “3.11. Existen desafíos vinculados a una baja efectividad policial e insuficientes inversiones destinadas a prevención del delito”. [Estrategia-País Ecuador \(2018-2021\)](#) (GN-2924) “3.5. Se mantendrá un diálogo con el país en lo relativo a seguridad ciudadana enfocado principalmente a mejorar la calidad del gasto público destinado a este sector”.

¹⁸ Se espera trabajar con algunas de las siguientes OSC/ONGs: Argentina (Federación Argentina LGBT (FALGBT), Sociedad de Integración Gay Lésbica Argentina (SIGLA), Ecuador (Mesa Autónoma Representativa MAR LGBTI+, Asociación ALFIL) y Costa Rica (Coordinadora de Beso Directo, Movimiento Diversidad).

¹⁹ A la fecha (16 de agosto de 2021), se adjuntan las cartas de no objeción recibidas por Argentina y Costa Rica al Documento de CT. La carta de no objeción de Ecuador está en proceso y se espera su recepción a finales de agosto 2021. El equipo del proyecto entiende que no se arrancará ninguna actividad en Ecuador antes de la recepción de la carta de no objeción por parte del Gobierno de Ecuador.

empírica y teórica de intervenciones de atención a personas LGBTQ+ por parte de las instituciones del sector de seguridad y justicia. Este componente tendrá como producto un informe sobre la violencia que enfrentan las personas LGBTQ+, los desafíos en su interacción con las instituciones de seguridad ciudadana y justicia en los países beneficiarios y el análisis de evidencia teoría y empírica de prácticas prometedoras desarrollado y diseñado.

3.2 Componente 2. Generación de un modelo de protocolo de atención (US\$50.000).

Con el propósito de garantizar un trato inclusivo, justo y efectivo a personas LGBTQ+, este componente busca generar un modelo de protocolo estandarizado de trato y atención adecuados en casos de violencia, y prevención de la victimización y discriminación por parte de algunas de las instituciones de seguridad y justicia. Este modelo de protocolo de atención será desarrollado revisando protocolos existentes en los países y analizando insumos que reflejen las necesidades y particularidades de las instituciones de seguridad y justicia de los países beneficiarios de la CT (Argentina, Costa Rica y Ecuador). Para esto último, este componente compilará un mapeo sobre los protocolos, manuales o guías existentes en ALC y fuera de la región sobre la actuación del sector de seguridad y justicia con las personas LGBTQ+²⁰. Este componente tendrá como producto un modelo de protocolo estandarizado de trato y atención a casos de violencia hacia las personas LGBTQ+ y un mapeo de protocolos y guías existentes para la atención adecuada a las personas LGBTQ+²¹.

3.3 Componente 3. Fortalecimiento de las capacidades institucionales (US\$65.000).

Este componente busca promover la apropiación de este nuevo conocimiento por los países beneficiarios de la CT (Argentina, Costa Rica y Ecuador). Las actividades de este componente incluirán el desarrollo de una estrategia de disseminación del modelo de protocolo estandarizado que incluirá sesiones de presentación, capacitación y procesos de sensibilización al personal de las instituciones de seguridad y justicia sobre el uso y aplicación adecuado del modelo de protocolo estandarizado de atención. Esto se enfocará en las necesidades, los derechos, y el trato justo que se debe brindar a personas LGBTQ+. Incluirá, además, el desarrollo de un mecanismo de diálogo para el intercambio de lecciones aprendidas sobre la aplicación del protocolo, así como componentes de comunicación interna a los funcionarios de los países beneficiados. Este componente tendrá como productos: (i) una estrategia de disseminación²² y capacitación para los operadores de seguridad y justicia diseñada e implementada; (ii) un mecanismo de diálogo diseñado y puesto en marcha; y (iii) actividades de alcance y difusión a través de la organización de dos eventos para la

²⁰ Algunos ejemplos de protocolos de atención a las personas LGBTQ+: (i) Protocolo General de Actuación de Registros Personales y Detención para Personas Pertenecientes al Colectivo LGBT, en Argentina; (ii) *Protecting Lesbian, Gay, and Bisexual People: A practical Guide for Police Forces Stonewall*, en Reino Unido; y (iii) Protocolo de Actuación de la Policía Federal para los Casos que Involucren a Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Transexuales, Travestis e Intersexuales, en México.

²¹ El modelo de protocolo estandarizado se validará compartiendo el documento borrador de protocolo con las ONGs locales, las OSC regionales que forman parte del comité asesor y las autoridades de seguridad y justicia designadas por los países beneficiarios para recibir sus comentarios, sugerencias y potenciales dudas. De ser necesario, se organizarán reuniones virtuales para trabajar conjuntamente en el documento final del modelo de protocolo estandarizado.

²² La disseminación se hará a nivel regional, buscando que instituciones de otros países conozcan los productos de la CT y puedan beneficiarse de ellos.

presentación, capacitación y procesos de sensibilización al personal de las instituciones de seguridad y justicia²³.

- 3.4 El presupuesto total del proyecto será de US\$150.000. Estos recursos provienen del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS). La CT no incluye contrapartida local. El siguiente cuadro resume las principales actividades y sus costos:

Presupuesto Indicativo (US\$)		
Actividad / Componente	Descripción	Total (BID)
Componente 1	Generación de conocimiento sobre la violencia que enfrenta la comunidad LGBTQ+ en ALC	35.000
Componente 2	Generación de modelo de protocolo de atención	50.000
Componente 3	Fortalecimiento de las capacidades institucionales	65.000
Total		150.000

IV. Agencia Ejecutora y Estructura de Ejecución

- 4.1 A solicitud de los beneficiarios de la CT (ver Anexo I) la CT será ejecutada por el Banco, a través de la División de Innovación para Servir al Ciudadano (IFD/ICS), que se encargará de los procedimientos administrativos y de supervisión técnica (incluyendo contrataciones, organización de actividades y supervisión de los productos). De acuerdo con los criterios estipulados en el Anexo II de OP-619-4, se justifica que el Banco sea la entidad ejecutora, dado que cuenta con la capacidad técnica, operativa e institucional necesaria para ejecutar debida y oportunamente las actividades previstas en el respectivo proyecto regional. Además, al ser esta una CT regional, el Banco es la entidad que está mejor posicionada a nivel regional para coordinar, articular y supervisar la realización de las actividades del proyecto teniendo en cuenta que se trata de una iniciativa de apoyo al cliente, que trabajará con varios países para generar productos regionales y que nutrirá la agenda operativa y de conocimiento del sector de seguridad ciudadana y justicia.
- 4.2 Se realizarán reuniones de seguimiento de los avances de los productos de los componentes y se espera contar con la retroalimentación por parte del equipo de proyecto. El Jefe de Equipo será responsable de la supervisión de las consultorías, el monitoreo y realización de informes de avance. Con el objetivo de contar con el asesoramiento de expertos en el tema, el proyecto contará con un comité conformado por OSC expertas y reconocidas en el tema de atención integral a las poblaciones LGBTQ+ a nivel regional (por ejemplo, Mobilh, Colombia Diversa, etc.) y a nivel nacional (de los países participantes de la CT). Específicamente, las actividades de este comité serán asesorar, compartir prácticas, y en general, acompañar el desarrollo del modelo de protocolo estandarizado para un trato justo e inclusivo y para prevenir la violencia y discriminación por parte de las instituciones de seguridad y justicia.
- 4.3 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con las políticas y procedimientos aplicables del Banco, a saber: (a) contratación de consultores

²³ Como parte de las herramientas de medición de satisfacción y aprendizaje de las capacitaciones, consideraremos preguntas que puedan medir tales aspectos.

individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) contratación de servicios logísticos y otros distintos de consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28. El informe final del proyecto presentará los resultados alcanzados, en los siguientes cuatro meses de concluida su ejecución.

V. Riesgos Importantes

- 5.1 El principal riesgo es la posible dificultad de encontrar información actualizada sobre violencia contra la comunidad LGBTQ+, y para mitigarlo, el equipo de proyecto se apoyará en los especialistas de país, quienes cuentan con relación directa con las contrapartes de gobierno, y otros actores relevantes en el tema a nivel local, quienes tendrán de primera mano información acerca de la violencia y los desafíos que enfrentan las personas LGBTQ+ en el acceso a la justicia.
- 5.2 Otro posible riesgo puede estar en la dificultad de trabajar el tema en ciertas instituciones o países de la región por las actitudes y percepciones existentes hacia las personas LGBTQ+. Para mitigarlo, el equipo de proyecto, juntamente con especialistas en las representaciones, identificó a Argentina, Costa Rica y Ecuador como países en los cuales el contexto social y político permite y facilita la implementación exitosa del programa.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No existen excepciones a las políticas del Banco para esta operación.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Dada la naturaleza de las actividades, el presente proyecto no representa ningún riesgo de carácter ambiental o social. De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), la CT ha sido clasificada como Categoría "C". Ver Filtros de Salvaguardias Ambientales ([SPF](#) y [SSF](#)).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - RG-T3883](#)

[Matriz de Resultados - RG-T3883](#)

[Términos de Referencia - RG-T3883](#)

[Plan de Adquisiciones - RG-T3883](#)