



Asamblea General

Distr. general
3 de junio de 2021
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

47º período de sesiones

21 de junio a 9 de julio de 2021

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

El derecho de la inclusión

Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, Víctor Madrigal-Borloz* **

Resumen

Este informe se presenta al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con sus resoluciones 32/2 y 41/18. El Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, Víctor Madrigal-Borloz, analiza la situación actual del derecho internacional de los derechos humanos en relación con el reconocimiento del género y la identidad y expresión de género, en el contexto de la lucha contra la violencia y la discriminación en sus diferentes formas. Este informe y el informe presentado a la Asamblea General en su septuagésimo sexto período de sesiones se complementan entre sí. El anexo I contiene una descripción de las actividades que han tenido lugar desde mayo de 2020, y en el anexo II se ofrece un resumen del informe a la Asamblea General.

* El informe se presentó fuera de plazo a fin de poder examinar el gran número de contribuciones recibidas.

** Los anexos del presente informe se distribuyen tal como se recibieron, únicamente en el idioma en que se presentaron.



Preámbulo

1. En el anexo I del presente informe se detallan las actividades realizadas por el Experto Independiente en el período comprendido entre el 1 de mayo de 2020 y el 30 de abril de 2021, que incluyen decenas de consultas, cientos de eventos virtuales y miles de interacciones con Estados, organizaciones de la sociedad civil, entidades mundiales y regionales y personas que han compartido experiencias vitales.

2. Todas las actividades descritas, así como la elaboración del presente informe temático, tuvieron lugar bajo el manto omnipresente de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), que en el momento de redactar este informe se había cobrado más de 3 millones de vidas humanas y afectaba a toda la humanidad. Si queremos aprender de la experiencia al tiempo que reconstruimos para mejorar, no podemos pretender que este trabajo se ha llevado a cabo en un contexto de normalidad: el Experto Independiente desea dejar constancia de que el extraordinario apoyo de todas las partes interesadas atestigua la relevancia vital de la cuestión que aborda este mandato y la dedicación de los Estados miembros y de la sociedad civil a la hora de abordar la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género. Cada reunión, conversación y aportación escrita se ha examinado partiendo del entendimiento de que detrás de su preparación había un ser humano que, además de la ya agotadora tarea de defender y promover los derechos humanos, probablemente se enfrentaba al agotamiento y la angustia resultantes, entre otras cosas, de la incertidumbre laboral y financiera, los riesgos para la salud y la pérdida de seres queridos. Esa misma idea se aplicó respecto a los equipos que prestan apoyo al mandato desde la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y que apoyan al Experto Independiente desde el Programa de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de Harvard, así como al personal administrativo del ACNUDH y de las Naciones Unidas, a los editores, a los traductores, a los expertos y a los gestores; si se ha podido perseverar en esta labor, ha sido únicamente gracias al vigor de su determinación. El Experto Independiente está en deuda con todos ellos por su importante contribución en estos tiempos tan difíciles.

I. Introducción

3. La noción de que existe una norma de género, de la que varían o se apartan las identidades y expresiones, se basa en una serie de ideas preconcebidas que deben ser puestas en cuestión si se aspira a que toda la humanidad disfrute de los derechos humanos. Entre esos conceptos erróneos se encuentra la idea de que es un objetivo social legítimo que las personas adopten roles, formas de expresión y comportamientos que se consideran derechos o cargas según su sexo asignado al nacer. Solo cuando se reconocen los estereotipos, las asimetrías de poder, la desigualdad y la violencia fundamental que se encuentra en la base de este sistema, el Estado cumple con su obligación de hacer frente a la violencia y la discriminación que alimenta, con su desgarrador impacto sobre las mujeres y las niñas en todos los rincones del mundo, incluidas las mujeres lesbianas, bisexuales y trans; las personas gais, bisexuales y trans; el resto de personas de género diverso; y las personas intersexuales.

4. El trabajo temático sobre la teoría de género realizado en el marco del mandato es, por tanto, parte integrante del programa de investigación del Experto Independiente en virtud de las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 32/2 y 41/18. Este proceso de investigación incluyó una revisión de la bibliografía y una convocatoria de aportaciones, en respuesta a la cual se recibieron 529 contribuciones, incluidas 42 contribuciones de entidades estatales de todas las regiones y 484 contribuciones de partes interesadas no estatales (202 de organizaciones y 282 de individuos)¹. El Experto Independiente se siente abrumado por la alta participación en este proceso: en total, recibió información específica sobre 88 Estados Miembros de las Naciones Unidas, que abarcan todas las regiones geográficas y una parte importante de las poblaciones, culturas, tradiciones jurídicas y religiones del mundo. Todas

¹ Los datos estadísticos pueden consultarse en el sitio web www.ohchr.org/EN/Issues/SexualOrientationGender/Pages/ReportGenderTheory.aspx.

las contribuciones admitidas y no confidenciales se podrán consultar en el sitio web del mandato².

5. Un número comparativamente pequeño de contribuciones contenían mensajes o expresiones de odio y se excluyeron *ad portas*. No formarán parte de ninguna publicación que cuente con el respaldo del titular del mandato.

6. Dada la ingente cantidad de respuestas y la importancia de este tema, los resultados del trabajo temático sobre el género y la identidad y expresión de género se reflejarán en los dos informes que el titular del mandato elaborará en 2021. En el presente informe, titulado “El derecho de la inclusión”, se analiza la situación actual del derecho internacional de los derechos humanos en relación con el género y la identidad y expresión de género, y sus vínculos con la lucha contra la violencia y la discriminación en sus numerosas formas. En el informe que presentará a la Asamblea General en su septuagésimo sexto período de sesiones, titulado “Prácticas de exclusión”, el Experto Independiente analizará las reticencias al uso de la teoría de género y los riesgos que esto entraña para los derechos humanos de las mujeres (incluidas las mujeres lesbianas, bisexuales y trans) y para la erradicación de todas las formas de violencia y discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. En el anexo II se incluye un resumen de dicho informe.

7. A lo largo del proceso de investigación, se hizo evidente que la teoría de género, los enfoques basados en el género y la interseccionalidad proporcionan un marco para abordar las múltiples asimetrías de poder (derivadas del modo en que el sexo se construye y opera en las sociedades), incluidas las que alimentan la violencia y la discriminación contra las mujeres; y que también son lentes particularmente nítidas para analizar las causas fundamentales de la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual, identidad o expresión de género.

8. El presente informe utiliza el término “de género diverso” para referirse a las personas cuya identidad y/o expresión de género no concuerdan con los conceptos que se imponen como norma de género en un contexto concreto y un momento determinado. Las personas cuya identidad de género no se corresponde con el género que se les asignó al nacer suelen identificarse con el término “trans”. El término “cis” se utiliza en la literatura y los análisis académicos, así como en la recopilación y el análisis de datos, para referirse a las personas cuya experiencia de género concuerda con el sexo asignado al nacer o es percibida como tal.

9. El acrónimo “LGBT” (lesbianas, gais, bisexuales y transgénero), ampliamente utilizado, y el término “de género diverso”, así como términos como “queer”, “questioning” (personas indecisas) y “asexual”, abarcan identidades políticas y jurídicas; las personas afectadas por la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género pueden identificarse de formas que no coinciden con ellas. Algunos ejemplos son las experiencias vitales de las personas de dos espíritus (América del Norte), muxe (México), hijra (la India), kathoey (Tailandia), bakla (Filipinas), travestis (la Argentina y el Brasil), fa’afafine (islas de Samoa) y leiti (Tonga). Estas identidades se incluyen a veces en las nociones de identidad de género o de orientación sexual, pero operan bajo una comprensión del género que no coincide clara o necesariamente con ninguna de las dos.

10. Aunque algunas personas pueden o no considerarse a sí mismas como pertenecientes a categorizaciones rígidas (por ejemplo, algunas mujeres trans heterosexuales pueden acogerse a los estereotipos de feminidad y algunas mujeres lesbianas cis pueden no hacerlo), una característica común de las personas afectadas por la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género es su oposición a las ideologías dominantes a las que se adscriben estas categorizaciones. La oposición a los estereotipos de género ha sido liderada por muchos tipos de mujeres que no se ajustan a las normas de género; cabe señalar que la no conformidad de género no solo se refiere a la expresión de género, sino también a las normas que rigen la conducta sexual.

² Las comunicaciones recibidas por el Experto Independiente pueden consultarse en el sitio web www.ohchr.org/EN/Issues/SexualOrientationGender/Pages/ReportGenderTheory.aspx.

11. La fuerza gravitatoria de las construcciones binarias de género, y las expectativas de género resultantes, a menudo atraen también a las personas en función de sus características sexuales, y las personas intersexuales sufren los perjuicios derivados de intentos o acciones que pretenden encasillarlas a la fuerza en categorías de sexo que no se corresponden con su experiencia vital. Estas vulneraciones suelen conllevar torturas y malos tratos. Los intentos de reconocer a las personas intersexuales en los sistemas de clasificación por sexo y género con frecuencia no han logrado establecer adecuadamente los marcos legales y sociales necesarios para reconocer apropiadamente su condición³.

II. El género en el derecho internacional y regional de los derechos humanos, la jurisprudencia y los procesos internacionales

12. Las primeras referencias al concepto de género se remontan a la Declaración y el Programa de Acción de Viena, de 1993, antes de quedar plasmadas definitivamente en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Declaración de El Cairo sobre la Población y el Desarrollo y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en 1995 en Beijing. En todos estos procesos, se reconoció firmemente el impacto que tienen las ideas preconcebidas, los estereotipos y las expectativas en la violencia y la discriminación contra las mujeres, y se afirmó que la igualdad de género era un objetivo global. Del mismo modo, pueden encontrarse referencias al género en los dos instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos más recientes: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

13. El análisis de las fuentes del derecho internacional de los derechos humanos revela la existencia de un sólido *corpus iuris* en el que “género” es el término utilizado para describir las construcciones socioculturales que asignan roles, comportamientos, formas de expresión, actividades y atributos según el significado que se da a las características sexuales biológicas. Según esta definición, el género y el sexo no son intercambiables, y la identidad de género y la expresión de género están inextricablemente unidas a ellos como objetos de estudio del análisis de la lucha contra la discriminación.

14. No hay nada en este sistema de definición que restrinja el género a las mujeres. Si bien el concepto de género apareció por primera vez en los escritos feministas de la década de 1970 para desafiar la posición entonces dominante del determinismo biológico, su objeto es el aspecto relacional de los significados de la feminidad y la masculinidad⁴. Por lo tanto, el género se utiliza en el derecho internacional de los derechos humanos como un concepto que concierne a las personas humanas que viven en sociedades de género, entre ideas preconcebidas y jerarquías de poder que crearán un contexto para el desarrollo de sus identidades personales e interacciones sociales. De este modo, la teoría de género también es relevante como herramienta para abordar, analizar y transformar los sistemas de masculinidad violenta.

15. Del mismo modo, no hay ningún elemento en el *corpus* del derecho internacional que sugiera que solo las personas trans o de género diverso tengan una identidad de género. Las pruebas llevan a la conclusión de que todos los seres humanos viven en sociedades de género caracterizadas por jerarquías de poder e ideas preconcebidas. Este proceso de consolidación de la propia identidad ha sido descrito, entre otros, por el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas⁵ y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, todos los cuales han señalado la

³ Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/BackgroundNoteHumanRightsViolationsagainstIntersexPeople.pdf.

⁴ Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/Gender-equality-and-gender-backlash.pdf.

⁵ *Ibid.*

naturaleza profundamente íntima de la identidad de género⁶, y cómo se exterioriza a través de la expresión de género.

16. La experiencia humana en relación con la identidad y la expresión de género es tan compleja como prolífica. Los conceptos de identidad de género varían enormemente en todo el mundo y, como se ha señalado anteriormente, existe una amplia gama de identidades y expresiones de género en todas las regiones como resultado de culturas y tradiciones arraigadas que trascienden los conceptos particulares de género que pueden considerarse como la norma en un lugar y una época determinados. En el momento de elaborar el presente informe, culturas y países de todo el mundo, como la Argentina, Australia, Bangladesh, el Canadá, los Estados Unidos de América, Fiji, Filipinas, la India, Indonesia, México, Nepal, Nueva Zelandia, el Pakistán, Samoa, Tailandia y Tonga (solo con estos ejemplos se abarca más de un tercio de la población mundial) reconocían en sus tradiciones culturales, y a veces también en su legislación, géneros que no se corresponden con el binario masculino/femenino. Algunas contribuciones vinculaban la prevalencia del género binario y la represión de la diversidad de género con la historia del colonialismo y la opresión, y señalaban que algunas culturas precoloniales estaban más abiertas a la idea de la pluralidad de género que el sistema jurídico formal colonial y poscolonial⁷.

17. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas⁸ han abordado la discriminación por razón de género, la identidad de género y la expresión de género en su trabajo, entre otros en el análisis de casos y en la labor doctrinal.

18. Lo mismo puede decirse de los órganos de derechos humanos regionales. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos lleva incorporando la identidad de género en su jurisprudencia desde 1992, primero en relación con la intimidad y la vida familiar⁹, y especialmente en 2003 mediante el reconocimiento de la identidad de género como uno de los aspectos más íntimos de la vida privada de una persona¹⁰. Aunque algunas de las comunicaciones recibidas sugieren que el “sexo” no incluye a las personas trans, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el artículo 14 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) adopta una concepción expansiva de la noción, que amplía la protección a las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género, y, en virtud de la prueba de discriminación por razón de sexo del artículo 14, el Tribunal ha llegado a un entendimiento bastante amplio de la teoría de género¹¹. El Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul) integra exhaustivamente la teoría de género¹², y contiene un marco de definición progresivo que incluye el sexo, el género, la identidad de género, la expresión de género y la orientación sexual¹³. El Experto Independiente ha podido observar, durante las visitas a los países, los beneficios legislativos y de política pública derivados de ello¹⁴. El Consejo de Europa ha establecido una serie de recomendaciones que incluyen el

⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Van Kück v. Germany* (demanda núm. 35968/97). y Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-24/17.

⁷ Contribución del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Pretoria y otros.

⁸ Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 17/19 y 27/32; A/HRC/29/23, párrs. 21, 78 y 79; A/HRC/29/33/Add.1, párrs. 86, 88 y 111 q); resolución 69/182 de la Asamblea General; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009), párr. 27; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 22 (2016), párrs. 23 y 40; Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 15 (2013), párr. 8; Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 20 (2016), párrs. 33 y 34; Comité contra la Tortura, observación general núm. 2 (2007), párr. 21; CCPR/C/KWT/CO/3, párrs. 12 y 13; y CCPR/C/RUS/CO/7, párr. 10.

⁹ *B. v. France* (demanda núm. 13343/87).

¹⁰ *Van Kück v. Germany* (demanda núm. 35968/97).

¹¹ *Napotnik v. Romania* (demanda núm. 33139/13). Véase también *Khamtokhu and Aksenchik v. Russia* (demandas núms. 60367/08 y 961/11); *Markin v. Russia* (demanda núm. 30078/06); *Enache v. Romania* (demanda núm. 16986/12); y *Petrovic v. Austria* (156/1996/775/976).

¹² Véase el sitio web <https://rm.coe.int/16805938a2>.

¹³ Convenio de Estambul, art. 4 3).

¹⁴ Véase A/HRC/41/45/Add.1.

reconocimiento de la identidad de género; destaca la recomendación CM/Rec(2010)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre medidas para combatir la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género¹⁵.

19. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha sostenido en repetidas ocasiones que el marco antidiscriminatorio de la Unión Europea protege a las personas que han solicitado o tienen previsto solicitar el reconocimiento legal del género en ámbitos como el empleo, el acceso a las prestaciones sociales relacionadas con el empleo (seguro de viudedad) y las pensiones¹⁶. Existen numerosos documentos de la Unión Europea que se refieren a la identidad de género, entre ellos la Directiva 2006/54/CE, en la que se afirma que “el ámbito de aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres no puede reducirse únicamente a la prohibición de las discriminaciones que se derivan de la pertenencia a uno u otro sexo” y que “debe aplicarse igualmente a las discriminaciones que tienen lugar a consecuencia del cambio de sexo (sic) de una persona”¹⁷. Cabe destacar que la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ 2020-2025 de la Unión Europea reconoce la identidad y expresión de género como motivo de discriminación y acción política¹⁸.

20. Los enfoques interamericanos relativos a la violencia de género comenzaron con la adopción por parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) en 1994¹⁹, que plasmó el amplio compromiso regional de actuar respecto a la violencia contra la mujer. La Convención de Belém do Pará, que es el tratado de derechos humanos de ratificación más amplia de todos los de la región, ha impulsado avances en la legislación, la política y la práctica a nivel nacional en toda la región²⁰. En su opinión consultiva OC-24/17, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció que la Convención de Belém do Pará se aplicaba a las mujeres trans sobre la base de la autoidentificación²¹, y en el caso *Atala Riffo* (Chile) reconoció que la obligación fundamental del Estado relativa a la no discriminación establecida en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos abarcaba la identidad de género²².

21. En 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos creó una unidad sobre los derechos de las personas LGBTI, reclasificada como relatoría en 2014, para “seguir prestando suficiente atención a este tema”²³. Esta decisión fue tomada por la Asamblea General de la OEA en una de sus resoluciones anuales que, desde 2008, pone de relieve la violencia y la discriminación basadas en la identidad y la expresión de género. En su primer informe temático sobre los derechos de las personas LGBTI, la Comisión examinó la intersección del género con la sexualidad, la orientación sexual y/o la identidad de género, y constató que “estos actos de violencia son manifestaciones de la combinación del sexismo estructural e histórico y los prejuicios hacia las orientaciones sexuales e identidades de género no normativas”²⁴. La Comisión exploró en detalle la conexión entre el género y la violencia y la discriminación en los casos *T.B. and S.H.* y *Henry and Edwards* (Jamaica), en los que analizó el impacto de las leyes sobre la sodomía respecto al enjuiciamiento penal de una lesbiana y una mujer trans por su orientación sexual y su identidad y expresión de género²⁵.

¹⁵ Véase el sitio web www.coe.int/en/web/sogi/rec-2010-5.

¹⁶ Comunicación de Transgender Europe.

¹⁷ Véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32006L0054>. El Experto Independiente no está de acuerdo con el uso del término “reasignación (o cambio) de género” y prefiere utilizar la noción de “reconocimiento legal de la identidad de género”.

¹⁸ Véase https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/lgbtiq_strategy_2020-2025_en.pdf.

¹⁹ Hasta la fecha, 32 Estados son partes en la Convención.

²⁰ Véase www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/legalstandards.pdf. Además, la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia aborda la discriminación por razones de sexo, orientación sexual e identidad y expresión de género (art. 1.1).

²¹ Véase el párr. 78.

²² *Atala Riffo e Hijas vs. Chile*.

²³ Véase www.oas.org/en/iachr/lgtbi/docs/2009,%20OAS%20GA%20RES.%202504%20Human%20Rights,%20Sexual%20Orientation,%20Gender%20Identity.doc.

²⁴ OAS/Ser.L/V/II.rev.1, doc. 36, párr. 270.

²⁵ Véase www.oas.org/en/iachr/decisions/2020/JM_13.095_EN.PDF.

22. Las disposiciones de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos apoyan la conclusión de que toda persona goza de los derechos de la Carta con independencia de su identidad de género. La resolución 275 de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos²⁶ se basa en la premisa de que la identidad de género es un motivo de protección; en su opinión consultiva del 4 de diciembre de 2020, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos señaló que las leyes de vagabundeo equivalen a una discriminación porque “castigan a los pobres y a los desfavorecidos, incluidos, entre otros (...), a las personas no conformes con el género”²⁷.

Interseccionalidad

23. Las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 32/2 y 41/18 exigen que el Experto Independiente desempeñe su labor con arreglo a perspectivas interseccionales, según las cuales debe lograrse entender la discriminación a través de la comprensión de todas las condiciones que crean las experiencias vitales sustancialmente distintas de una persona²⁸ y, en el caso de las poblaciones, comunidades y personas históricamente sometidas a discriminación, a través de la comprensión de las condiciones que han propiciado un sistema complejo de estructuras de opresión que son múltiples y simultáneas²⁹.

24. La observación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales acerca de que a las personas con discapacidad se las trata a veces como si no pertenecieran a ninguno de los dos sexos³⁰, y la observación del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de que las mujeres con discapacidad pueden ser objeto de formas múltiples e interseccionales de discriminación por motivos de género y de discapacidad³¹, son ejemplos notables de cómo las identidades pueden describirse como puntos de entrada en un análisis de los privilegios y la discriminación que se crean en el punto de intersección de las múltiples identidades que toda persona engloba en un cuerpo, incluida la identidad de género.

25. En una de las contribuciones se señaló que, entendidos como factores interseccionales, “todos los motivos por los que las personas son discriminadas se refuerzan y empeoran los unos a los otros... La raza y el género juntos inhiben el avance de las mujeres negras en un grado que cualquiera de los dos factores por separado no podría³². De hecho, entender la discriminación como cuestión interseccional nos permite vincular diferentes aspectos dentro de los ámbitos de la sexualidad, la raza y el género”³³. La intersección del género, la identidad de género, la orientación sexual y la raza representa un eje de los indicadores de integración social sobre el que algunas personas se sitúan en lo más alto, y otras personas en lo más bajo. En los limitados contextos en los que existen datos estadísticos, la situación que estos revelan es sumamente preocupante: en un informe de 2019, el Instituto Williams documentó que mientras el 22 % de las personas LGBT de los Estados Unidos de América vivían en la pobreza, la proporción era del 8,1 % para los hombres gays cis blancos, pero del 31,3 % para las mujeres lesbianas cis negras, del 38,5 % para las personas trans negras y del 48,4 % para las personas trans latinas³⁴. En un informe de 2018, la Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA), del Brasil, informó de que el 82 % de las víctimas de asesinatos de personas trans en el Brasil eran afrodescendientes³⁵.

²⁶ Véase www.achpr.org/sessions/resolutions?id=322.

²⁷ Opinión consultiva 001/2018.

²⁸ A/HRC/38/43, párrs. 23 y 24.

²⁹ Comunicación de Australia. Véase también https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/stflr43&div=52&g_sent=1&casa_token=NmMiruknM8cAAAAA:Idk9iAOSpn0p3ybV3NkLQTEbamP09bfskyvnMQLGSYfcU9BdEqHMT0Q4dgSKCLKJ3DA7jNqhnby&collection=journals.

³⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 5 (1994), párr. 19.

³¹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 1 (2014), párr. 35, y observación general núm. 6 (2018), párr. 19.

³² Comunicación de la Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID) y otros.

³³ *Ibid.*

³⁴ Véase <https://williamsinstitute.law.ucla.edu/publications/lgbt-poverty-us/>.

³⁵ Véase <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2019/11/murders-and-violence-against-travestis-and-trans-people-in-brazil-2018.pdf>.

26. La comprensión de que el análisis interseccional es fundamental para abordar la violencia y la discriminación contra las mujeres, incluidas las mujeres lesbianas, bisexuales y trans, ha calado en las políticas públicas, y muchas de las contribuciones de los Estados reconocieron su importancia. Por ejemplo, en 2019, el Ministro de Justicia de Nueva Zelanda declaró: “Las mujeres tienen el doble de probabilidades de sufrir maltrato de pareja que los hombres. Las mujeres maoríes, las mujeres queer, las mujeres trans, las mujeres con discapacidad y las mujeres jóvenes son víctimas de violencia con mayor frecuencia y tienen más probabilidades de volver a ser víctimas de los sistemas actuales”³⁶. En el Uruguay, la Ley núm. 19.580 de Violencia hacia las Mujeres basada en Género, de 2018, reafirma el reconocimiento de las mujeres de todas las edades, las mujeres trans, las diversas orientaciones sexuales, la condición socioeconómica, la pertenencia territorial, las creencias, el origen cultural y étnico-racial o la situación de discapacidad, sin distinción ni discriminación alguna³⁷.

27. El Experto Independiente señala que el análisis interseccional también debe tener en cuenta que las experiencias vitales no son estáticas. Pueden variar en relación con el espacio (ya que las personas pueden desplazarse de las zonas rurales a las urbanas, a través de las fronteras o incluso dentro de las ciudades), y pueden variar en relación con el tiempo, una perspectiva que es especialmente relevante en el caso de los niños. El Comité de los Derechos del Niño reconoció el concepto de “género” en su tercera observación general y ha vinculado expresamente esta construcción social con la marginación de los niños y jóvenes sobre la base de la identidad de género³⁸, reconociendo los derechos de los niños y jóvenes a su identidad de género y a la autonomía emergente³⁹, y condenando las cirugías o tratamientos forzados en los adolescentes intersexuales⁴⁰.

28. En este contexto, la protección de los derechos humanos no se ve favorecida por la negación de la orientación sexual y la identidad de género⁴¹. Como señaló el Experto Independiente en su informe de 2018 sobre la recopilación y el análisis de datos, la falta de datos hace que la comunidad sea invisible y que se sitúe en el centro de la adopción de políticas estatales irracionales⁴².

Violencia y discriminación de género

29. Como se señala en una de las comunicaciones, “el género es una construcción social profundamente arraigada en la sociedad como base para tomar decisiones sobre la inclusión y la participación social, económica y política, por un lado, y sobre la exclusión y la marginación, por otro”⁴³. Para unos pocos, las identidades de género contribuirán a crear experiencias de privilegio; para muchos, conducirán a experiencias de discriminación y violencia. Este es a menudo el caso de las mujeres y de las personas cuya identidad y/o expresión de género no se ajusta a las ideas preconcebidas sobre el sexo asignado al nacer; por estas razones, el análisis de género ha sido una herramienta indispensable en la elaboración de la doctrina relacionada con los casos de violencia y discriminación⁴⁴.

30. Además, una comprensión amplia del género permite una evaluación sistemática de la discriminación que afecta a las personas debido a su orientación sexual, identidad y/o expresión de género real o percibida⁴⁵. Las interpretaciones formuladas por los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas sugieren de hecho esta conclusión como consecuencia del análisis basado en el género. El Comité para la Eliminación de la

³⁶ Comunicación de la Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda.

³⁷ Comunicación del Uruguay.

³⁸ Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 20 (2016), párr. 34.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Véase, por ejemplo, la comunicación presentada por el Togo.

⁴² A/HRC/41/45.

⁴³ Véase la presentación conjunta de la Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID) y Sexual Rights Initiative (SRI).

⁴⁴ Véase, por ejemplo, CCPR/C/119/D/2425/2014, párr. 7.12; CEDAW/C/75/D/138/2018; CEDAW/C/73/D/99/2016; Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 3 (2016), párr. 8; E/C.12/65/D/22/2017, párr. 8.2; y E/C.12/63/D/10/2015, párr. 19.5.

⁴⁵ Comunicación de CREA y otros.

Discriminación contra la Mujer afirma que “la discriminación contra la mujer por motivos de sexo o género a menudo está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como (...) la condición de lesbiana, bisexual o transgénero”⁴⁶; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que “el concepto de ‘sexo’ como causa prohibida ha evolucionado considerablemente para abarcar no solo las características fisiológicas sino también la creación social de estereotipos”⁴⁷; tras analizar el hecho de que un Estado no permitiera el cambio de sexo en los documentos oficiales, el Comité de Derechos Humanos concluyó que se trataba de una forma de discriminación, ya que “el Gobierno no está concediendo igual protección ante la ley a la autora y a las personas que se encuentren en una situación parecida”⁴⁸; y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad utiliza los términos “de todos los géneros”, lo que sugiere una comprensión del género como algo no binario⁴⁹. El Comité contra la Tortura reconoce que los Estados deben velar por que sus leyes “se apliquen en la práctica a todas las personas, cualesquiera que sean su (...) género, orientación sexual, identidad transexual”⁵⁰.

31. La jurisprudencia interamericana reciente ofrece buenos ejemplos del modo en que las herramientas analíticas basadas en el género son aplicables y pertinentes para el análisis de la violencia contra las mujeres trans. En cuanto a *Hernández vs. Honduras* —un caso actualmente visto para sentencia por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos—, en el informe de fondo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó a la Corte, la Comisión consideró que la muerte de la víctima se había producido en un contexto de discriminación por prejuicios que incluía la violencia policial contra las personas LGBT, especialmente las trabajadoras sexuales trans (como era el caso de la víctima)⁵¹. Al examinar lo que demuestra el caso y su contexto, la Comisión señaló en especial la violencia basada en los prejuicios hacia la identidad y la expresión de género de las mujeres trans, y tuvo en cuenta el hecho de que Vicky Hernández y otras mujeres trans se habían visto inmersas en un ciclo de violencia por la exclusión social que conduce a la discriminación y a la criminalización⁵². Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el caso puso en evidencia no solo la falta de capacidad de investigación dentro del sector estatal, sino la resistencia a investigar estas formas de violencia mortal contra las mujeres trans en su contexto, y dentro del patrón y la práctica más amplios que deben ser reparados y transformados para que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de derechos humanos⁵³.

32. El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas ha señalado igualmente que las mujeres que no se ajustan a los estereotipos de género, incluidas algunas que pueden identificarse como lesbianas, bisexuales o trans, son especialmente vulnerables a la discriminación, la violencia y la criminalización⁵⁴. En una línea similar, las personas intersexuales se enfrentan al estigma y la discriminación porque sus cuerpos no se ajustan a las normas de sexo y género, y los bebés, niños y adolescentes intersexuales son sometidos a cirugías, tratamientos hormonales y otros procedimientos innecesarios desde el punto de vista médico en un intento de modificar por la fuerza su apariencia o su desarrollo físico para que se ajusten a las expectativas sociales sobre los cuerpos femeninos y masculinos⁵⁵.

⁴⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 32 (2014), párr. 6.

⁴⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009), párr. 20. En el mismo comentario, el Comité observó que tanto la “orientación sexual” como la “identidad de género” eran motivos prohibidos de discriminación en virtud del Pacto (párr. 32).

⁴⁸ CCPR/C/119/D/2172/2012, párr. 7.14.

⁴⁹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 5 (2017), párr. 23.

⁵⁰ Comité contra la Tortura, observación general núm. 2 (2007), párr. 21.

⁵¹ Véase <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2019/13051FondoEs.pdf>.

⁵² *Ibid.*, véase el párr. 57.

⁵³ Comunicación de Elizabeth Abi-Mershed.

⁵⁴ A/HRC/29/40, párr. 21.

⁵⁵ Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/BackgroundNoteHumanRightsViolationsagainstIntersexPeople.pdf.

33. En esta misma línea, el caso *Rojas Marín Vs. Perú*, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2020⁵⁶, es un ejemplo notable de reconocimiento judicial de la naturaleza fluida de la identidad de género. En el momento de los hechos principales, en 2008, la víctima se identificaba como hombre homosexual, pero en el momento de la decisión del Tribunal, en 2020, se identificaba como mujer. La Corte examinó el carácter intencional de la violación anal como manifestación de violencia y discriminación en 2008 y calificó el caso como un delito de odio porque “no solo lesionó bienes jurídicos de Azul Rojas Marín, sino que también fue un mensaje a todas las personas LGBTI, como amenaza a la libertad y dignidad de todo este grupo social”⁵⁷.

34. El anterior titular del mandato señaló los vínculos entre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, y señaló que el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, que entre otras cosas persigue la reducción de la violencia, debe tener en cuenta la violencia basada en la orientación sexual y la identidad de género⁵⁸. Del mismo modo, aunque los enfoques basados en el género prescritos por la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad se han entendido históricamente como una referencia general a las mujeres, los defensores de los derechos humanos han hecho campaña para garantizar la comprensión del impacto particular de los conflictos armados en las mujeres lesbianas, bisexuales y trans y en las personas de género diverso, una tarea importante para dejar atrás las políticas que a menudo reflejan los patrones de criminalización, discriminación y marginación existentes en general⁵⁹.

35. Los procesos de incorporación del género y de la identidad y expresión de género en el derecho internacional de los derechos humanos fueron descritos en los Principios de Yogyakarta⁶⁰, y en su actualización, conocida como los Principios de Yogyakarta +10, que en el momento de elaborar el presente informe ya habían sido citados en procedimientos de examen periódico universal, informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, informes de procedimientos especiales y de órganos de tratados, sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencias y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, e informes de casos y temáticos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como en innumerables decisiones de tribunales nacionales, incluidos los Tribunales Supremos de Botswana⁶¹, la India⁶² y Nepal⁶³, en leyes nacionales, como las de la Argentina⁶⁴ y Bélgica⁶⁵, y en políticas públicas, como es el caso de Colombia⁶⁶ y Suecia⁶⁷. La firmeza de esta incorporación está relacionada con el hecho de que el proceso que condujo a los Principios de Yogyakarta, y a su actualización, siguió una metodología interdisciplinaria de identificación de normas, y se centró en el derecho de los tratados, la costumbre internacional, la práctica nacional, las decisiones judiciales y la doctrina, recursos que, en gran medida, se citan en el presente informe, y que se encuentran, todos ellos, entre las fuentes del derecho internacional con arreglo a lo dispuesto en el artículo 38 1) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

Reconocimiento jurídico

36. En 2018, al examinar las obligaciones de los Estados de defender los derechos humanos de las personas trans y de género diverso, el titular del mandato concluyó que el derecho a la libre determinación del género era una parte fundamental de la libertad de la persona y un pilar de su identidad. La obligación de los Estados consiste en facilitar el acceso

⁵⁶ Véase www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_402_esp.pdf.

⁵⁷ *Ibid.*, véase el párr. 165.

⁵⁸ A/HRC/35/36, párr. 66 e).

⁵⁹ Comunicación del Centro de Género en la Política de Queen’s University (Belfast).

⁶⁰ Véase <https://yogyakartaprinciples.org/principles-sp/>.

⁶¹ Véase <https://africanlii.org/sites/default/files/legabibo.pdf>.

⁶² Véase *Navtej Singh Johar v. Union of India*.

⁶³ Véase *Sunil Babu Pant et al. v. Nepal Government et al.* (2007), auto núm. 917.

⁶⁴ Comunicación de la Universidad de Buenos Aires.

⁶⁵ Comunicación de Bélgica.

⁶⁶ Comunicación de Corporación Femm.

⁶⁷ Véase https://publikationer.sida.se/contentassets/b7c778a855dc4e92a5a9da1bebc48b0a/action-plan-for-sidas-work-against-gender-based-violence-2008-2010_680.pdf.

al reconocimiento del género de manera compatible con los derechos a la no discriminación, a la igual protección de la ley, a la intimidad, a la identidad y a la libertad de expresión⁶⁸. Las obligaciones descritas incluyen abstenerse de adoptar medidas que creen obstáculos al reconocimiento legal o que lo hagan imposible, así como el aspecto positivo de adoptar medidas legales a fin de que dicho reconocimiento:

- a) Se base en la libre determinación;
- b) Consista en un proceso administrativo sencillo;
- c) No esté relacionado con requisitos abusivos, como una certificación médica, la cirugía, los tratamientos, la esterilización o el divorcio;
- d) Incluya el reconocimiento de las identidades no binarias en toda su diversidad y especificidad;
- e) Garantice que los menores tengan acceso al reconocimiento de su identidad de género.

37. El Experto Independiente tiene constancia de que, a pesar de los importantes avances en el reconocimiento legal de la identidad de género de conformidad con estas normas, los procedimientos vigentes en todo el mundo siguen teniendo profundos vestigios de patologización. En una de las comunicaciones se señaló que solo en Europa y Asia Central, diez Estados seguían exigiendo la esterilización como requisito previo al reconocimiento legal, mientras que todos los Estados de Europa Central y Oriental y Asia Central seguían exigiendo un diagnóstico de salud mental⁶⁹. En otra contribución se señaló que en 2017 el Ministerio de Salud de Malasia había publicado una directriz que entrañaba la medicalización de las personas trans y sus identidades, y recomendaba que los adolescentes con “problemas de género” fueran sometidos a exámenes físicos, incluido el examen de los genitales⁷⁰.

38. El titular del mandato señala que en algunas contribuciones se argumentaba en contra del reconocimiento legal de las personas trans y de género diverso, al considerar que se corría el riesgo de obviar las preocupaciones de las mujeres cis y de comprometer la integridad de los espacios seguros para las mujeres, y que entrañaba una amenaza para el desarrollo de las niñas a través del deporte. Aunque los argumentos pueden variar, su principio último es que el reconocimiento legal de la identidad de género sobre la base de la libre determinación es una amenaza para la promoción de los derechos humanos de las mujeres que no son trans.

39. Hacer frente a la considerable opresión, violencia y discriminación que se ejerce cada día contra las mujeres en todo el mundo es un imperativo de derechos humanos. Esto implica la recopilación de pruebas de la violencia y la discriminación, el análisis desde una perspectiva interseccional y la valoración de las consecuencias que este enfoque basado en pruebas tendrá en los procesos de elaboración de políticas y de reforma legal. Este enfoque, que se promueve a nivel regional, por ejemplo mediante la elaboración del Convenio de Estambul, debería satisfacer la necesidad de lograr una comprensión interseccional de la experiencia vivida por todas las mujeres, incluidas las lesbianas, bisexuales y trans.

40. Por el contrario, las pruebas no apoyan la afirmación de que el reconocimiento legal de la identidad de género pueda considerarse contrario a la lucha por la igualdad, a los derechos de las mujeres o a los derechos de las mujeres cis. Al Experto Independiente no le convence la afirmación de que esos argumentos se apoyan en enfoques basados en los derechos humanos. En su inmensa mayoría parecen sustentarse en pruebas anecdóticas, algunas de las cuales estarían relacionadas con algunas denuncias de abusos, pero la mayoría se basan en estereotipos profundamente discriminatorios de las personas trans y de género diverso, y en su inmensa mayoría de las mujeres trans. Este es el caso, por ejemplo, de la afirmación de que el reconocimiento legal de las mujeres trans entraña por sí mismo una amenaza para los espacios seguros, que parece basarse en el estigma del determinismo depredador. Las pruebas o los análisis estadísticos no apoyan la afirmación de que el reconocimiento legal de las niñas trans entrañe una amenaza generalizada para el desarrollo

⁶⁸ A/73/152, párrs. 75 a 81.

⁶⁹ Comunicación de GATE.

⁷⁰ Comunicación de Asia Pacific Transgender Network y otros.

a través del deporte, una noción que, de manera circular, pretende basarse en la dañina y ofensiva afirmación de que las niñas trans no son niñas, así como justificarla. La idea de que el reconocimiento legal de la existencia de mujeres trans entraña el riesgo de obviar las preocupaciones de las mujeres cis no tiene en cuenta el deber del Estado de considerar todos los ángulos relevantes del análisis interseccional, incluida la identidad de género, en la formulación de políticas.

41. Cabe destacar que estas afirmaciones parecen sugerir un desplazamiento de la carga del Estado (es decir, el titular de la obligación) a las comunidades y personas que, como demuestran las pruebas, están marcadamente privadas de derechos (es decir, las personas trans y de género diverso, los titulares de derechos). El Experto Independiente ha aportado numerosas pruebas de que el reconocimiento legal sobre la base de la libre determinación es la clave para proteger a las personas trans y de género diverso de las situaciones inaceptables de ejecución extrajudicial, desaparición forzada, tortura y malos tratos, palizas y dolor emocional desgarrador que se les inflige, y de su exclusión sistemática de la educación, el empleo, la vivienda, la atención sanitaria y todos los demás sectores de la vida social y comunitaria. Por lo tanto, este reconocimiento no es opcional, sino un imperativo de derechos humanos.

42. El titular del mandato señala además que algunas de estas posturas parecen basarse en la noción, refutada consistentemente por un análisis interseccional, de que las mujeres no trans son un grupo de interés monolítico que no se caracteriza de manera marcada y transversal por factores de raza, edad, nacionalidad y situación socioeconómica, migratoria y de otro tipo, y también que ignoran las realidades vividas por los hombres trans y otras personas de género diverso, y sus determinantes de salud, empleo, vivienda y educación, así como la integración a través de sectores como el deporte y la cultura.

43. Al Experto Independiente también le preocupa que algunas de estas afirmaciones parezcan reproducir un sesgo privilegiado y/o colonial que obvia la diversidad de género en todo el mundo. Además, le preocupa que al pretender que se vuelva a un concepto de sexo rígidamente definido a través del modelo binario masculino/femenino, esas afirmaciones niegan el proceso de formación del derecho internacional descrito en el presente informe y parecen apoyar nociones de determinismo biológico, que a juicio del titular del mandato representan un grave riesgo para los derechos de todas las mujeres, entre ellas las lesbianas, bisexuales y trans.

44. El impacto de estas narrativas en las políticas públicas ya está lastrando a las comunidades trans en todo el mundo, y el número de medidas legales extraordinarias, injustificadas y arbitrarias, adoptadas o en discusión en diferentes confines del mundo, que buscan limitar o excluir el acceso a la integración social de las mujeres y niñas trans, los hombres y niños trans y las personas de género diverso, son de gran preocupación para la Experta Independiente. Esas consecuencias están directamente relacionadas con las afirmaciones descritas.

45. Cuando se trata de derechos humanos, la preocupación por el riesgo de que se produzcan abusos no justifica el cierre del acceso a los derechos. El titular del mandato respeta profundamente la importancia de los espacios seguros para todas las mujeres; su integridad debe estar protegida en todo momento de todos los riesgos objetivamente identificados. Que las medidas de gestión del riesgo deben ser eficientes y eficaces es tan evidente como que no pueden promover, reproducir o perdonar el estigma o los estereotipos que conforman la base de la violencia y la discriminación por motivos de identidad de género; tampoco deben utilizarse como un obstáculo para el disfrute de los derechos humanos por parte de los titulares de los mismos. Los enfoques basados en pruebas, libres de prejuicios y estigma, son clave para el cumplimiento de esos deberes.

46. Del mismo modo, las preocupaciones de todas las mujeres deben reflejarse en la recopilación y el análisis de datos y quedar plasmadas en las políticas públicas, en particular en enfoques basados en pruebas, para garantizar que la inclusión a través del deporte y otros ámbitos de la vida social cumpla el objetivo de promover el desarrollo de todas las niñas, incluidas las lesbianas, las bisexuales y las trans.

47. En esencia, la tarea descrita es la labor de prevención, que corresponde a los Estados, y que requiere enfoques basados en pruebas relativos a la detección, la prevención, la mitigación y la gestión de los riesgos, en lugar de la negación de los derechos de personas, comunidades y poblaciones, especialmente cuando esa negación se basará en el estigma y los prejuicios y, por tanto, azuzará las espirales de violencia y discriminación de las que el titular del mandato ha aportado abundantes pruebas.

Autonomía corporal

48. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) ha documentado la relación entre la autonomía corporal y el derecho a que se respete la propia integridad física y mental, y su inextricable conexión con las nociones legales de agencia, como algo fundamental para el disfrute de todos los demás derechos humanos, incluido el derecho a la salud, tal y como lo describe el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “el derecho a controlar la propia salud y el propio cuerpo, incluida la libertad sexual y reproductiva y el derecho a no ser objeto de injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consentidos”⁷¹. Esta construcción conceptual tiene una relevancia apremiante para las mujeres lesbianas que son torturadas mediante la violación atrozmente llamada “correctiva”; para los hombres homosexuales que son sometidos a exámenes anales coercitivos; para todas las personas sometidas a “terapias de conversión”; y para los niños intersexuales y los niños sometidos a procedimientos llamados de forma igualmente atroz “normalizadores”⁷². La integridad corporal, o el derecho a no ser objeto de actos físicos no consentidos, se ven directamente vulnerados por todas estas formas de violencia, y muchas otras documentadas como parte de este mandato, que guardan una relación directa con los esfuerzos por encasillar violentamente a las personas en moldes de sexo o género y en los estereotipos asociados.

49. En todo el mundo, los bebés, niños y adolescentes intersexuales son sometidos a cirugías, tratamientos hormonales y otros procedimientos innecesarios desde el punto de vista médico, en un intento de modificar por la fuerza su apariencia o desarrollo físico para que se ajuste a las expectativas sociales sobre los cuerpos femeninos y masculinos⁷³. En la raíz de estas violaciones contra las personas intersexuales se encuentran los estereotipos dañinos, el estigma, los tabúes y la patologización. Las cirugías tempranas practicadas a los niños intersexuales son un efecto flagrante y cruel de las normas binarias de género, y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la región han pedido a los Estados que protejan el derecho a la integridad y la autonomía corporales, y a la libre determinación de los niños intersexuales⁷⁴.

50. La definición de la autonomía corporal es también de importancia fundamental para las personas trans que se enfrentan a un trato cruel, inhumano y degradante, y posiblemente a la tortura, en forma de requisitos para el reconocimiento del género, como la certificación médica, la cirugía, el tratamiento, la esterilización o el divorcio. En su visita a Georgia en 2018, el Experto Independiente observó que a la mayoría de los hombres trans que entrevistó les faltaba el dedo corazón, y posteriormente quedó consternado al saber que una autoridad médica facultada para certificar a una persona como “verdadera” persona trans exigía la amputación de dicho dedo para crear un pene protésico como parte de los requisitos para el reconocimiento legal⁷⁵. El acceso a la atención médica relacionada con la transición forma parte de las medidas que garantizan la autonomía corporal de las personas trans, y al Experto Independiente le preocupan los esfuerzos por criminalizar o restringir dicho acceso.

51. La autonomía e integridad corporales también son relevantes para el derecho a no ser objeto de violencia de género y discriminación, fenómenos que afectan a las mujeres lesbianas, bisexuales y trans. Como señala el UNFPA, “cuando existen normas sociales discriminatorias por razón de género, los cuerpos de las mujeres y las niñas pueden quedar

⁷¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 14 (2000), párr. 8.

⁷² Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/BackgroundNoteHumanRightsViolationsagainstIntersexPeople.pdf.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Véase A/HRC/41/45/Add.1.

sujetos a decisiones tomadas no por ellas, sino por otros, desde las parejas íntimas hasta los órganos legislativos. Cuando el control recae en otro lugar, la autonomía queda perpetuamente fuera de alcance⁷⁶.

52. Para garantizar la libertad y la igualdad, hay que tener en cuenta estas y otras situaciones. La seguridad de las personas LGBT e intersexuales se refiere a su derecho a que se respete su integridad física y mental, incluido el derecho a no ser objeto de injerencias indebidas en la integridad corporal⁷⁷, un principio que también es fundamentalmente importante para las personas trans y de género diverso, por ejemplo los hombres trans, cuyos derechos sexuales y reproductivos —incluidas todas las decisiones relativas al embarazo y la salud sexual y reproductiva— deben ser reconocidos y protegidos.

Educación integral en materia de género y sexualidad

53. Durante su visita a Ucrania en 2019, el Experto Independiente observó que el Estado tenía una falta absoluta de conocimientos sobre las necesidades y el bienestar de los alumnos LGBT de la educación primaria y secundaria, los abusos y desafíos a los que se enfrentaban y el impacto en sus logros educativos. Como resultado de esa situación, el 49 % de los estudiantes se sentían inseguros en la escuela debido a su orientación sexual o identidad de género; durante el año anterior, el 88,5 % de los estudiantes y alumnos LGBT y de género diverso había sufrido acoso verbal en la escuela, y el 53,5 % había sufrido abuso físico⁷⁸.

54. Impartir y recibir una educación integral en materia de género y sexualidad es un derecho legalmente protegido por el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Experto Independiente desea subrayar la importancia de la educación integral en materia de género y sexualidad para deconstruir el estigma que subyace como una poderosa causa de violencia y discriminación, para promover el pleno desarrollo de la personalidad humana y el sentido de su dignidad según el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷⁹, para deconstruir los estereotipos sobre el sexo, la sexualidad y el placer, y para prevenir la violencia de género. Como señaló el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “las escuelas perpetúan y refuerzan los prejuicios sociales, en muchos casos porque los órganos de gestión de las escuelas no aplican debidamente las políticas y porque el personal docente y directivo, así como otras autoridades escolares, no hacen cumplir de manera sistemática las políticas de no discriminación. El escaso nivel educativo y los tabúes culturales son algunos de los factores que impiden la promoción social de las estudiantes lesbianas, bisexuales, trans e intersexuales y aumentan su vulnerabilidad a la violencia”⁸⁰.

III. Medidas eficaces adoptadas por los Estados

55. Según el derecho internacional de los derechos humanos, la prevención, la rendición de cuentas y la reparación son dimensiones de la responsabilidad del Estado. A juzgar por las pruebas, el Experto Independiente está persuadido de que la adopción de un análisis basado en el género e interseccional, tal y como se ha descrito, es un componente fundamental para el cumplimiento diligente de esa responsabilidad.

Conocimiento y recopilación y análisis de datos

56. Los Estados reconocen y ponen en práctica cada vez más su obligación de recopilar datos sobre la discriminación y la violencia por motivos de identidad y expresión de género, y reconocen la conexión entre esto y la integración de la perspectiva de género. La mayoría

⁷⁶ Fondo de Población de las Naciones Unidas, *My Body Is My Own: Claiming the Right to Autonomy and Self-Determination*, pág. 8, disponible en el sitio web www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/SoWP2021_Report_-_EN_web.3.21_0.pdf.

⁷⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 35 (2014), párr. 3.

⁷⁸ A/HRC/44/53/Add.1, párr. 72.

⁷⁹ Véase también Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 20 (2016), párr. 60.

⁸⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 36 (2017), párr. 45.

de los Estados informaron de que disponían de algún sistema con este fin, que puede basarse en los datos obtenidos de las instituciones del sector de la justicia o de encuestas públicas. Por ejemplo, en España, el Ministerio del Interior recoge y analiza datos sobre los delitos de odio por orientación sexual e identidad de género⁸¹; en 2017, el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte recogió 108.000 respuestas a través de una encuesta nacional sobre el colectivo LGBT que abarcaba muchos ámbitos de la vida, como la salud, la educación y el sistema de justicia penal⁸². En una de las comunicaciones se señalaba que “como parte de las estrategias implementadas para combatir y eliminar la violencia de género, Colombia y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) desarrollaron el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género, que busca integrar la información de diferentes entidades sobre la violencia contra las mujeres e incluye la orientación sexual y la identidad de género como categorías separadas”.

57. La gestión pública basada en el género es una empresa especialmente ambiciosa y significativa. En Suecia se utiliza la presupuestación con perspectiva de género, y el Gobierno ha decidido aplicar la incorporación de la perspectiva de género en el proceso legislativo, la gobernanza y la labor internacional⁸³.

Legislación

58. Varios Estados informaron de que se habían incorporado perspectivas de género a nivel constitucional⁸⁴; otros informaron de la adopción de legislación que prohíbe la discriminación por motivos de género e identidad y expresión de género⁸⁵ y/o de legislación que aborda los delitos de odio cometidos por ese motivo⁸⁶. A estos hay que añadir el gran número de leyes, adoptadas en todo el mundo, destinadas a prevenir y erradicar la violencia de género, que es hoy el ámbito más desarrollado y prolífico de las leyes relacionadas con el género, y la legislación promulgada para el reconocimiento legal de la identidad de género, que fue analizada por el Experto Independiente en 2018.

59. Otras medidas legislativas se centran en áreas concretas. En Filipinas, por ejemplo, la Ley de Espacios Seguros, de 2018, proporciona una definición de género, identidad de género y expresión de género, y penaliza el acoso sexual por razón de género (incluidos los comentarios transfóbicos) en los espacios públicos⁸⁷. En la Ciudad de México, la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación sensibiliza acerca del género, la identidad y la expresión de género como categorías protegidas contra la discriminación⁸⁸. En los Países Bajos, el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia invierte en programas y alianzas plurianuales con los que contrarrestar los mitos y estereotipos en torno a las personas LGBTI; un ejemplo es Act4respect, programa encaminado a acabar con la violencia de género abordando los estereotipos de género que se encuentran en la raíz de la violencia de género⁸⁹. En la Argentina, la Ley núm. 27.499, conocida como Ley Micaela, establece una formación

⁸¹ Comunicación de España.

⁸² Comunicación de Stonewall.

⁸³ Comunicación de Suecia.

⁸⁴ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, México y Nepal, y de la Defensoría del Pueblo del Perú.

⁸⁵ Véanse las comunicaciones de Alemania, Andorra, Australia, Chipre, Croacia, España (Cataluña), Honduras, Israel, Italia, Malta, Mauricio, México, Noruega, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia y el Uruguay, así como de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua y la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas. Las comunicaciones no estatales incluyeron menciones al Afganistán (en la comunicación de All Survivors Project), Colombia (en la comunicación de Colombia Diversa), Montenegro (en la comunicación de Asocijacija Spektra y otros), Eslovenia (véase <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7273>) y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (en la comunicación de Stonewall).

⁸⁶ Véanse las comunicaciones de Croacia, Chipre, España, Israel, Malta, Noruega y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y del Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca, la Defensoría del Pueblo de la Argentina y la Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda. En una comunicación no estatal (Colombia Diversa) se mencionaba a Colombia.

⁸⁷ Comunicación de la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas.

⁸⁸ Comunicación de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

⁸⁹ Comunicación de los Países Bajos.

obligatoria en materia de género y violencia de género para todas las personas que trabajen en la administración pública o en los poderes ejecutivo, legislativo o judicial⁹⁰. En Malta, la ley prohíbe específicamente las “intervenciones médicas impulsadas por factores sociales sin el consentimiento del menor”, términos que remiten directamente a los bebés intersexuales⁹¹.

Políticas públicas

60. Las entidades estatales y no estatales subrayaron de manera uniforme la importancia de los marcos conceptuales, los análisis y la incorporación de la perspectiva de género como herramienta para lograr la justicia social a través de las políticas públicas. El Experto Independiente recibió abundantes pruebas, procedentes de todas las regiones del mundo, de la existencia y aplicación de planes nacionales destinados a lograr la igualdad de género, y de la plena incorporación de la identidad de género en muchos de ellos. En Angola, por ejemplo, la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género incluye, entre otras cosas, definiciones de análisis de género, estereotipos de género e identidad de género, y la Estrategia Nacional de Derechos Humanos, de 2020, incluye un enfoque transversal de género, así como acciones específicas para la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres y del colectivo LGBTQ⁹². El 20 de enero de 2021, el Gobierno entrante de los Estados Unidos de América emitió un decreto titulado Prevención y lucha contra la discriminación por motivos de identidad de género u orientación sexual⁹³, mediante el que se aplicaban de manera generalizada las leyes existentes de no discriminación por razón de sexo para proteger a las personas LGBTQ en consonancia con la sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de 2020 relativa al caso *Bostock v. Clayton County*⁹⁴. En Nepal, el Plan Nacional de Aplicación en materia de Derechos Humanos también incluyó disposiciones para la protección de las personas trans⁹⁵. En cuanto a los Países Bajos, el Plan de Política de Igualdad de Género y LGBTI para 2018-2021 esboza el compromiso del Gobierno con la igualdad de trato, la igualdad de oportunidades y el derecho a vivir con seguridad⁹⁶.

61. En Noruega, el actual plan de acción “Seguridad, Diversidad, Apertura” del Gobierno se basa en un análisis de género exhaustivo e interseccional. El plan establece la responsabilidad de diversos sectores públicos y aborda las intersecciones entre la orientación sexual, la identidad y la expresión de género y otros motivos de discriminación (por ejemplo, la etnia, la discapacidad y la edad)⁹⁷. Bosnia y Herzegovina ha adoptado su tercer Plan de Acción de Género consecutivo, en el que las personas LGBTI figuran como una de las áreas transversales del Plan⁹⁸.

62. Algunos países, como el Uruguay⁹⁹, informaron de que habían creado consejos nacionales para hacer frente a retos como la violencia de género extrema, y unidades de género especializadas que contaban con los recursos humanos y presupuestarios necesarios para llevar a cabo su labor con eficacia¹⁰⁰. La Autoridad de Igualdad de Género de Suecia, creada el 1 de enero de 2018 y responsable del seguimiento, el análisis, la coordinación y el apoyo en lo que respecta a la aplicación efectiva de la política de igualdad de género, recibió el mandato de dar respuesta a las trabas que experimentan las personas LGBTI en el disfrute de los derechos humanos¹⁰¹. En Chipre, el Ministerio de Educación, Deportes y Cultura ha establecido un comité interdepartamental, con representantes de todos sus departamentos y

⁹⁰ Comunicación de la Argentina.

⁹¹ Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/BackgroundNoteHumanRightsViolationsagainstIntersexPeople.pdf.

⁹² Comunicación de Angola.

⁹³ Véase www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-preventing-and-combating-discrimination-on-basis-of-gender-identity-or-sexual-orientation.

⁹⁴ Comunicación de Human Rights Campaign.

⁹⁵ Comunicación de Nepal.

⁹⁶ Comunicación de los Países Bajos.

⁹⁷ Comunicación de Noruega.

⁹⁸ Comunicación de Bosnia y Herzegovina.

⁹⁹ Comunicación del Uruguay.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Comunicación de Suecia.

servicios, que supervisa y coordina todas las cuestiones de igualdad de género. Su labor se basa en un plan de acción (para 2018-2020) que tiene como objetivo contribuir a la inclusión de la igualdad de género en asuntos relacionados con las estructuras del sistema educativo y con la formación en el empleo del personal docente¹⁰².

63. En la Argentina se ha creado el Programa Interministerial para la Prevención de la Violencia y la Promoción de la Igualdad de Género en el Deporte¹⁰³, cuyos principales objetivos son incorporar la perspectiva de género y la diversidad en todos los ámbitos y niveles de la comunidad y de las instituciones deportivas, promover la inclusión de las mujeres y las personas LGBTI+ en el deporte, sensibilizar sobre los estereotipos de género estructurales que afectan a la vida de las mujeres y las personas LGBTI+ en estos ámbitos, y prevenir y abordar la violencia de género en el deporte.

64. No obstante, se reconoce que las medidas adoptadas en el marco de las políticas públicas son vulnerables a la volatilidad política, y al Experto Independiente le preocupa especialmente el grado en que estas cuestiones parecen haberse convertido en asuntos de partidismo, de una manera que las vuelve especialmente vulnerables a los cambios políticos.

Jurisprudencia

65. La identidad de género ha sido reconocida en varias sentencias de la Corte Suprema de la Argentina¹⁰⁴, la Corte Suprema de Chile¹⁰⁵ y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica¹⁰⁶. En particular, la Corte Constitucional de Colombia¹⁰⁷ ha establecido que la identidad de género y la orientación sexual son aspectos inherentes a los individuos que hacen parte de su fuero interno, pero deben tener la posibilidad de ser exteriorizados plenamente, de ser reconocidos y respetados¹⁰⁸.

66. En la histórica sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de 2020 en el caso *Bostock v. Clayton County* se afirmó que la discriminación por motivos de identidad de género era una forma de discriminación por razón de sexo prohibida que violaba el Título VII de la Ley de Derechos Civiles de 1964¹⁰⁹.

67. En la región de Flandes (Bélgica), las medidas políticas adoptadas para hacer frente a la violencia por motivos de orientación sexual o identidad de género se incluyen en el ámbito de la violencia de género, e incluyen la violencia relacionada con el género, la identidad de género o la expresión de género de una persona. Esto incluye la violencia sexual (como la violación, la agresión y la intimidación sexual), la violencia de pareja, la trata de personas y la esclavitud, el matrimonio forzado, la mutilación genital, la violencia de pareja y la violencia transfóbica¹¹⁰.

Reparaciones

68. Las nociones de prevención y reparación están profundamente entrelazadas y son un elemento fundamental que surge de la determinación de la responsabilidad del Estado por las violaciones de los derechos humanos. En este sentido, los sucesivos titulares del mandato han determinado que la despenalización de la orientación sexual y la identidad de género y el reconocimiento legal de la identidad de género basada en la libre determinación son responsabilidades del Estado en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

69. Las garantías de no repetición, a su vez, constituyen medidas para proporcionar la debida seguridad de que las violaciones no volverán a producirse. Entre ellas, quizá las más significativas sean las que tienden a incidir en el desarrollo de la sociedad en su conjunto,

¹⁰² Comunicación de Chipre.

¹⁰³ Comunicación de la Argentina.

¹⁰⁴ Véase <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=6115732&cache=1518739300001>.

¹⁰⁵ Corte Suprema de Chile, fallo de la Tercera Sala núm. 21.393-2019, de 5 de noviembre de 2019.

¹⁰⁶ Véase <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-985766>.

¹⁰⁷ Véanse las sentencias T-062 de 2011 y T-363 de 2016.

¹⁰⁸ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-099, de 2015.

¹⁰⁹ Comunicación de Human Rights Campaign.

¹¹⁰ Comunicación de Bélgica.

incluidas las acciones en los sectores de la educación, la sanidad y el empleo, en el ámbito de la participación política, en el entorno familiar y en los servicios de inmigración. La acción estratégica puede adoptar la forma de medidas de no repetición ordenadas por el poder judicial. En Colombia, el Ministerio del Interior aprobó una política pública sobre los derechos de las personas LGBTI para cumplir con una sentencia en la que la Corte Constitucional había pedido una política pública nacional integral para el sector LGBTI¹¹¹.

70. La reparación, que ha de abordar los daños, puede consistir en la restitución, la indemnización y la satisfacción. La restitución puede adoptar muchas formas, algunas de las cuales pueden consistir en medidas administrativas y otras en ofrecer la atención y asistencia profesional que las víctimas requieran para restablecer su integridad física, moral y jurídica tras las vulneraciones de las que hayan sido objeto. Las medidas de rehabilitación pueden abarcar las esferas jurídica, laboral y médica, así como las medidas conducentes al restablecimiento de la dignidad y la reputación de las víctimas. En el mejor de los casos, la restitución puede reparar las violaciones de manera parcial, y la indemnización se considera un medio sustitutivo.

71. La forma o naturaleza de las medidas de satisfacción no es rígida y depende de las circunstancias de cada caso, pero suelen tender a restablecer el tejido social, comunitario, familiar e individual. De hecho, las diversas medidas de satisfacción también pueden constituir elementos importantes para reforzar el compromiso del Estado con la no repetición de acciones similares en el futuro. Las medidas de satisfacción pueden adoptar, por separado o combinadas, las formas siguientes:

- a) La verificación de los hechos y la divulgación plena y pública de la verdad;
- b) Una declaración oficial o una decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima;
- c) Una disculpa pública;
- d) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas;
- e) La inclusión de un relato preciso de las vulneraciones ocurridas en materiales de formación y educación.

72. Los ejemplos de reparaciones por vulneraciones relacionadas con la identidad de género son todavía escasos. En 2018, el Parlamento de Suecia adoptó la decisión de pagar una indemnización a las personas trans que habían sido esterilizadas a la fuerza entre 1972 y 2013. En la provincia de Santa Fe (Argentina), la legislatura provincial estableció un programa histórico de reparación a través de la Ley Provincial 13298, por el cual se otorga una pensión a las personas que hubieran sido encarceladas por su orientación sexual o identidad de género durante el período estipulado en la Ley. La legislación uruguaya sobre la identidad de género incluye una indemnización por los malos tratos, el encarcelamiento o las torturas a las que hubieran podido estar sometidas las personas trans durante la dictadura.

Espacios de la sociedad civil

73. Una abrumadora mayoría de las comunicaciones presentadas al Experto Independiente subrayaron la importancia de los espacios de la sociedad civil, que han dado lugar a sistemas de recopilación y análisis de datos, a la acción conjunta y, en el contexto de la COVID-19, a muestras de apoyo y solidaridad. Existe un sistema muy sofisticado de protección y promoción de los derechos humanos que comprende organizaciones que trabajan a nivel local, nacional, regional y mundial, y que ha desarrollado algunos rasgos distintivos de resiliencia, ingenio y profesionalidad. El hecho de que la mayoría de los datos recogidos en todo el mundo en relación con la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género procedan de fuentes no gubernamentales debería servir como prueba de la eficacia de dicho sistema.

74. Ante los singulares retos propios de la época y de las reacciones contrarias, uno de los puntos fuertes del movimiento parece ser su capacidad para definir objetivos comunes. En una de las comunicaciones se describía un modelo de “trabajo solidario para garantizar el

¹¹¹ Contribución de Colombia Diversa.

disfrute de los derechos de todas las personas en igualdad de condiciones, con especial conciencia de la necesidad de escuchar y proteger las voces y experiencias de las personas trans, no binarias y de género diverso y de las personas con características intersexuales, que han sido desatendidas en el pasado, lo que debe incluir también toda la gama de derechos de las mujeres, que siguen siendo cuestionados. Es esencial adoptar y afirmar este enfoque inclusivo del género (...) para promover los objetivos de las organizaciones feministas, de derechos de la mujer, de derechos humanos y de derechos LGBTI en general¹¹².

75. Sin embargo, los espacios de la sociedad civil se están reduciendo, o, quizás más exactamente, se está haciendo que se reduzcan, y se requieren mayores esfuerzos por parte de los actores estatales y no estatales para preservar su integridad. Según el Global Philanthropy Project, muchos gobiernos y donantes multilaterales solo proporcionaban cantidades limitadas de fondos para mujeres lesbianas, bisexuales y queer y personas trans e intersexuales. Tanto el Experto Independiente como la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos han documentado ampliamente los factores legales, materiales y de riesgo que impactan sustancialmente en el trabajo de defensa y protección que realizan las organizaciones de la sociedad civil que están lideradas por personas LGBT o intersexuales y al servicio de ellas¹¹³.

Seguimiento y evaluación

76. En la mayoría de los casos, las medidas relacionadas con la evaluación de programas globales han sido desplegadas únicamente por la sociedad civil¹¹⁴. Este es un patrón que el Experto Independiente ha observado en relación con la mayoría de los procesos de revisión estatales. La ausencia de enfoques de seguimiento y evaluación para medir la eficiencia y la eficacia de los marcos basados en el género es profundamente preocupante, y es una de las áreas en las que la acción del Estado debería centrar su atención con mayor urgencia.

IV. Conclusiones

77. **El Experto Independiente reconoce dos deberes fundamentales del Estado en relación con los procesos descritos en el presente informe:**

a) **Prevenir, enjuiciar y castigar la violencia y la discriminación basadas en la orientación sexual y la identidad y la expresión de género y, en su caso, ofrecer reparación a las víctimas;**

b) **Reconocer la libertad de todo ser humano para determinar los límites de su existencia, incluida su identidad y expresión de género.**

78. **Los enfoques basados en el género y el reconocimiento legal de la identidad y la expresión de género proporcionan el marco basado en los derechos humanos para dar cumplimiento a esos deberes. El derecho internacional de los derechos humanos, bajo cuya égida se han desarrollado estos enfoques, ha desempeñado una función esencial en la protección de los derechos humanos de las personas LGBT a través del reconocimiento del género, y a través del reconocimiento específico de la identidad y la expresión de género como prácticas que han de ser abordadas en todo análisis de la discriminación.**

79. **El género describe una construcción sociocultural que atribuye ciertos roles, comportamientos, formas de expresión, actividades y atributos que se determinan como apropiados según el significado dado a las características sexuales biológicas. Según esta definición, el género y el sexo no son intercambiables, y la identidad de género y la expresión de género están inextricablemente unidas a ellos como objetos de estudio del análisis de la lucha contra la discriminación.**

¹¹² Comunicación de CREA y otros.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Contribución de Colombia Diversa.

80. El uso de los términos género e identidad y expresión de género en el derecho internacional de los derechos humanos incluye a todas las personas, comunidades y poblaciones. Tanto si una persona se define libremente con arreglo a un género específico, como si decide considerarse de género fluido, más allá de conceptos binarios, el género opera a través de la tarea de nombrar las cosas como masculinas y femeninas. Los conceptos de género, sexo e identidad y expresión de género están relacionados, pero pueden invocarse como motivos de protección de manera independiente.

81. La labor de abordar y, en última instancia, erradicar la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género exige la adopción de un análisis interseccional, que incluya las leyes y políticas que pretenden ser neutras en cuanto al género o que son específicas en cuanto al género (y que pueden discriminar tanto a las mujeres cisgénero identificadas como heterosexuales o lesbianas como a las mujeres y los hombres trans y otras personas de género no binario).

82. El reconocimiento legal de la identidad de género y la protección contra la violencia y la discriminación relacionadas con ella, con la expresión de género y con la orientación sexual, están inextricablemente relacionados con la autonomía corporal. La seguridad de las personas LGBT e intersexuales incluye su derecho a que se respete su integridad física y mental, en particular el derecho a no ser objeto de injerencias indebidas respecto a su integridad corporal.

83. La protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género también se basa sustancialmente en la aplicación de una educación integral en materia de género y sexualidad, en plena conformidad con la libertad de expresión y la promoción del pleno desarrollo de la personalidad humana y el sentido de su dignidad, según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13).

84. El trabajo para abordar y, en última instancia, erradicar la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género no se opone a los derechos humanos de las mujeres; al contrario, esos ámbitos de interés se solapan en gran medida y se refuerzan mutuamente desde el punto de vista conceptual, socioeconómico, político y jurídico.

85. La ejecución del mandato sitúa al Experto Independiente en una posición privilegiada para poder observar la dinámica de los movimientos humanos y sociales en la lucha contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. Al titular del mandato le preocupan sumamente los planteamientos que parecen trasladar las responsabilidades de los opresores a personas, comunidades y poblaciones ya de por sí profundamente oprimidas.

86. Todas las personas que luchan contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género tienen en común ciertas experiencias vitales que deberían darnos una noción de la importancia de *vernors*, *escucharnos* y *actuar* respecto a los demás con amabilidad y compasión. El propio lenguaje inclusivo de la Declaración Universal de Derechos Humanos no solo nos obliga a todos a comportarnos de ese modo con todos los demás seres humanos nacidos libres e iguales en dignidad y derechos¹¹⁵, sino que parece ser el núcleo de la preservación y salvaguarda del patrimonio común construido por nuestros mayores, y del extraordinario poder de un movimiento que ha conseguido tanto y que actualmente está en peligro.

V. Recomendaciones

87. El Experto Independiente recomienda que los Estados reconozcan el valor de los enfoques basados en el género y defiendan los derechos relacionados con el género y la sexualidad como universales e inalienables, indivisibles, interdependientes e

¹¹⁵ Art. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

interrelacionados con todos los demás derechos. En este contexto, el Experto Independiente recomienda a los Estados que garanticen el reconocimiento del derecho a la integridad corporal y mental, a la autonomía y a la libre determinación, así como de los requisitos que les son concomitantes, como la inclusión socioeconómica, la vivienda, el empleo y la educación, en particular, la educación integral en materia de género y sexualidad.

88. El Experto Independiente también recomienda que en la legislación de los Estados se adopten políticas públicas y sistemas de acceso a la justicia y un concepto del género y de la identidad y expresión de género que esté en conformidad con el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos descrito en el presente informe, y que ratifiquen las convenciones regionales pertinentes que sean conducentes a ese fin.

89. El Experto Independiente recomienda además que los Estados implementen sistemas de recopilación y análisis de datos que permitan un análisis interseccional de la violencia y la discriminación. De acuerdo con el asesoramiento bien afianzado ofrecido en el marco de este mandato, el Experto Independiente recomienda que, al elaborar esas medidas, se adopte un enfoque de incorporación de la perspectiva de género que integre soluciones para abordar la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, que incluya a las comunidades, las poblaciones y los pueblos en los principales procesos de toma de decisiones y que permita su participación significativa en todas las etapas, desde la concepción hasta el seguimiento y la evaluación.

90. El Experto Independiente recomienda que los Estados pongan en marcha medidas para detectar las violaciones de los derechos humanos cometidas en relación con la orientación sexual y la identidad de género, que vayan acompañadas de la investigación de los hechos y, si procede, del reconocimiento de la responsabilidad y de las medidas de reparación aplicables que conduzcan al resarcimiento.

91. El Experto Independiente desea reiterar la recomendación de que los Estados faciliten el reconocimiento legal de la identidad de género de forma coherente con los derechos a la no discriminación, a la igualdad de protección de la ley, a la privacidad, a la identidad y a la libertad de expresión, y que adopten todas las medidas necesarias para que dicho reconocimiento:

- a) Se base en la libre determinación del solicitante;
- b) Consista en un proceso administrativo sencillo;
- c) No esté relacionado con requisitos abusivos, como una certificación médica, la cirugía, los tratamientos, la esterilización o el divorcio;
- d) Incluya el reconocimiento de las identidades no binarias en toda su diversidad y especificidad;
- e) Garantice que los menores tengan acceso al reconocimiento de su identidad de género.

92. El Experto Independiente recomienda que los Estados redoblen sus esfuerzos para dismantelar cualquier vestigio de patologización en relación con la orientación sexual o la identidad de género.

93. El Experto Independiente recomienda a los Estados que redoblen sus esfuerzos para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de los enfoques de género en las políticas públicas, la legislación y el acceso a la justicia, y que determinen su eficiencia y eficacia para abordar y propiciar la erradicación de la violencia y la discriminación por razón de género. Debe prestarse atención a la forma en que las personas en situación diferente se enfrentan a la discriminación de género, ya sean cisgénero, trans o de género diverso, heterosexuales u homosexuales, a fin de garantizar la comprensión específica de los elementos tanto de prevención como de reparación.

94. El Experto Independiente recomienda además que los Estados creen y mantengan un entorno propicio para los movimientos de la sociedad civil que se articulan en favor de los derechos de las personas trans, de género no binario y que no encajen en las normas de género, y que respeten y protejan su derecho a la libertad de reunión y de asociación. Los Estados deberían apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que estén dirigidas por personas LGBT o intersexuales o que las atiendan, mediante sólidas oportunidades de financiación y formación para el fomento de la capacidad.

Annex I

Activities 2020–2021

1. Violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity are never justified and must be prevented, prosecuted and punished and, if relevant, be at the base of measures of reparation.
2. Since his last report to the Human Rights Council in 2020, the Independent Expert increased his virtual presence and made every possible effort to reach people, communities and populations unable to travel as a result of the COVID-19 pandemic and the connected response and recovery measures. At the outset of the pandemic, he organized three virtual Town Hall meetings on 30 April and 1 May about its impact on LGBT people. He organized a virtual expert meeting on the topic of monitoring & evaluation for the activities of the mandate on 29 and 30 September and virtual consultation to collect input for the drafting of the mandate's 2021–2023 Work Plan on 20 November.
3. The Independent Expert organized seven virtual events in English or Spanish, including some with French or Portuguese interpretation, to increase the visibility of his work on the impact of the COVID-19 pandemic on LGBT persons, on practices of “conversion therapy”, and on the situation of LGBT persons in Ukraine. These events brought together thousands of participants from all regions of the world. For instance, the launch events of the report on practices of “conversion therapy” in June 2020, garnered the participation of about 430 persons and more than 26.000 views on social media.
4. In June and October 2020, the Independent Expert participated in virtual interactive dialogues with the Human Rights Council and the General Assembly. Throughout the year, he also maintained virtual contact with representatives of United Nations entities, CSOs, and business leaders. At the regional level, activities were carried out with the OAS and its LGBTI Core Group, the IACHR, and the Council of Europe and European institutions. Dozens of bilateral exchanges with representatives of Member States were also held.
5. At the domestic level, the work on practices of “conversion therapy” provides an example of the manner in which the mandate hopes to add value to ongoing efforts. With the support of UN and national partners, the respective report was presented to audiences in Mexico, Indonesia, Malaysia and Peru. Since the publication of the mandate's report on the issue, legislation has been adopted in Germany and Mexico, and the mandate has engaged with parliamentary commissions working on the issue in Canada, France and The Netherlands. In October 2020, the European Parliament's Intergroup on LGBTI rights requested the European Commission to act on the mandate's recommendation for a global ban through legislation or public policy. Work with parliaments has also been done in Colombia, where the mandate presented its opinion in a hearing focussing on the implementation of the National Human Rights Action Plan and the components related to LGBT persons, and Peru, where it held a dialogue with a parliamentary commission on his findings concerning these heinous practices.
6. Since May 2020, the Independent Expert attended parliamentary hearings on the impact of COVID-19 (Congress of the Republic of Colombia); combating rising hate against LGBTI people in Europe (Committee on Equality and Non-Discrimination of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe); and the European Commission's LGBTIQ Equality Strategy 2020–2025 (European Economic and Social Committee).
7. At the invitation of UN leadership, OHCHR, the International Organization for Migration (IOM), the Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS), the United Nations Development Programme (UNDP), the World Bank and other multilateral development banks, and the Commonwealth Secretariat (often in partnership with Governments, Parliaments, academia, and civil society partners), the Independent Expert took part in 13 meetings and events covering key issues, such as the importance of UN system-wide action on advancing the human rights of LGBT people, the impact of COVID-19 on LGBT persons, human rights and HIV/AIDS, data for equality, business and human rights, the role of parliamentarians in building more inclusive societies, hate speech,

reparations, sexual orientation and gender identity in countries affected by fragility, conflict and violence and the situation of LGBT persons in Latin America, the Caribbean and francophone West Africa.

8. Between 1 May 2020 and 30 April 2021, at the invitation of Member States, government representatives, academia, and CSOs, the Independent Expert delivered five keynote addresses and participated in 55 panels and presentations during which he engaged with hundreds of stakeholders from all corners of the world. Among these events, 13 were on the impact of the COVID-19 pandemic on LGBTI people, six on practices of “conversion therapy”, two on the criminalization of LGBT persons, three on hate crimes against LGBTI persons in Latin America and the Caribbean, three on faith, and two on LGBTI persons and the development agenda. The latter included the first-ever side-event organised by the LGBTI Stakeholder Group within the framework of the High-Level Political Forum.

9. During the reporting period, the Independent Expert gave more than 40 in-depth interviews for television, radio and print media and issued essays, video messages and op-eds relevant to the mandate, and developed an active social media presence, and the data available shows that the mandate has built an audience across different regions of the world. He also issued 19 individual or joint official press releases and media statements, including one thematic statement on the impact of the pandemic on LGBT persons issued on the occasion of the 2020 International Day against Homophobia, Transphobia and Biphobia, which was joined by a group of 96 United Nations and regional independent experts.

10. The Independent Expert sent 25 communications in which allegations of human rights violations in relation to sexual orientation and gender identity were raised with other Special Procedures and/or by which he sought to provide technical advice on legislation and policies.

Annex II

The mandate's research on gender theory

1. The present report and the report to the 76th session of the General Assembly are complementary.
2. With this report, the Independent Expert provides an analysis of the current state of international human rights law in relation to the recognition of gender, gender identity and expression, and its connection with the struggle against violence and discrimination in its numerous forms. This analysis will provide the foundation for the examination of narratives of resistance to the use of gender theory that the Independent Expert will carry out in his report to the General Assembly.
3. In his report to the 76th session of the General Assembly, the Independent Expert will highlight how anti-gender narratives and the preconceptions, stigma and prejudice that underpin them create risks to the protection of all women, including lesbian, bisexual and trans women, and to the eradication of all forms of violence and discrimination. He will also highlight how resistance to and attacks against gender theory and related gender-based approaches, including gender identity and expression, are likely to create significant damage.
4. The first part of the report to the General Assembly will analyse the impact of anti-gender narratives on the human rights framework and the progressive interpretation of human rights standards, especially relating to gender equality and sexuality. He will also examine the impact of such narratives on efforts to combat violence and discrimination based on sexual orientation, gender identity and expression.
5. More specifically, the Independent Expert will examine processes of dehumanization and the emergence of narratives that seek to separate human rights-based approaches on sexual orientation from those on gender identity, seeking to exclude trans and gender diverse persons from the protection derived from the implementation of gender theory.
6. He will also examine how the three institutional drivers for the perpetuation of stigma and discrimination identified by the mandate, i.e. criminalization, pathologization, and demonization, interact with the narratives of gender ideology and how narratives of exclusion percolate to all sectors of State action and enable the adoption of regressive laws and restrictive policies.
7. In doing so, he will counterpose the narrative of a “natural” order based on biological determinism that predetermined the fate of women and men on the basis of their reproductive abilities with the principles of equality, freedom, bodily autonomy and bodily integrity. Further, he will examine narratives that contrapose rights-based approaches to alleged cultural and religious norms. He will show how “othering” mechanisms and the narrative of traditional values is used to justify discrimination or violence based on gender identity and expression, or sexual orientation.
8. In the second part of his report, the Independent Expert will analyse claims that challenge the connection between gender theory in international human rights law with its connection with gender identity and gender expression theory. He will examine the use of narratives based on allegations of speculative or potential harms that could result from protecting the rights of trans persons, in particular that:
 - (a) The legal recognition of children's gender identity allegedly threatens their well-being;
 - (b) Legal recognition of the gender identity of trans women based on self-identification allegedly threatens the rights of all women and girls who do not identify as trans;
 - (c) Trans women allegedly threaten spaces designed to protect women from violence and discrimination;
 - (d) The existence of trans women allegedly threatens the recognition of the lives of cis women and, in some cases, their safety;

(e) The existence of trans women allegedly threatens women's sports.

9. Throughout his report, the Independent Expert will recall the foundations of international human rights law presented in the present report to deconstruct and oppose anti-gender narratives and allegations that are mostly based on speculation, assumptions, or harmful and negative stereotypes about trans persons that are used to fuel misconceptions and perpetuate stigma.
