



# Asamblea General

Distr. general  
18 de abril de 2024  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

### 56° período de sesiones

18 de junio a 12 de julio de 2024

Tema 3 de la agenda

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

## **Protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género en relación con los derechos humanos a la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación**

### **Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, Graeme Reid**

#### *Resumen*

Este informe se presenta al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con sus resoluciones 32/2, 41/18 y 50/10. En él, el Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, Graeme Reid, examina los derechos humanos a la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación en relación con la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. Estas libertades son fundamentales para la participación plena en la sociedad; sin embargo, en todas las regiones del mundo se intenta borrar de la esfera pública a las minorías vulnerables y hacerlas invisibles mediante restricciones basadas en la orientación sexual y la identidad de género. La restricción de las libertades de expresión, de reunión pacífica y de asociación se defiende a menudo con argumentos falaces y discriminatorios, acompañados de un discurso político hostil. En la práctica, esto da lugar a que las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero y otras personas de género diverso vean reducida su capacidad de defender su causa en unos entornos cada vez más adversos. Al final del informe el Experto Independiente ofrece recomendaciones a los Estados y otras partes interesadas sobre cómo cumplir sus obligaciones internacionales.



## I. Introducción

1. Las libertades de expresión, de reunión pacífica pública y de asociación con otros son fundamentales para una participación plena y genuina en la sociedad. También son esenciales para el funcionamiento eficaz de los grupos de la sociedad civil e indispensables para la democracia<sup>1</sup>. Sin embargo, estos derechos se niegan a muchas personas, que corren el riesgo de ser excluidas, sometidas a violencia, discriminadas o encarceladas debido a su orientación sexual o su identidad de género. Para muchas personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero y otras personas de género diverso (LGBT)<sup>2</sup>, el silencio y la invisibilidad son causas directas de marginación y vulnerabilidad. Al mismo tiempo, los grupos LGBT se enfrentan a leyes cada vez más drásticas y a un mayor grado de vigilancia que se va extendiendo a la esfera digital. No solo tienen que lidiar con estas crecientes restricciones del espacio, sino también con discursos excluyentes mediante los que se busca redefinir su expresión y sus acciones. Paradójicamente, esto convierte a las personas LGBT en herramientas políticas muy visibles, pero no al servicio de su propia causa, sino al de la promoción de ideas erróneas sobre ellas con fines políticos. En este contexto, las libertades de expresión, de reunión pacífica y de asociación cobran especial relevancia.

2. En los últimos años, en Estados de todas las regiones del mundo se han aplicado leyes y políticas ya existentes o se han impuesto nuevas medidas, a veces extremas, para coartar las libertades de expresión, de reunión pacífica y de asociación, dirigidas específicamente contra determinados grupos de personas por motivos de orientación sexual o identidad de género. Estos intentos de eliminar la diversidad de la esfera pública contribuyen a crear un clima de miedo y autocensura. También son una de las causas fundamentales de la discriminación y la violencia sistemáticas ejercidas por actores tanto estatales como no estatales. En el presente informe, el Experto Independiente documenta las múltiples formas en que los actores estatales y no estatales tratan de coartar las libertades de expresión, de reunión pacífica y de asociación. En muchos casos, las personas LGBT son el blanco directo de esos empeños, que tienen efectos adversos particulares y agravantes para quienes ya sufren marginación por su raza, origen étnico, casta, religión, edad, discapacidad, ubicación geográfica o situación socioeconómica y jurídica, entre otros factores clave. Sin embargo, las implicaciones de estas restricciones son mucho más amplias y se extienden a quienes se expresan o actúan en solidaridad con los grupos LGBT, en calidad de aliados o en coalición para responder a estructuras comunes de subordinación. Así, las limitaciones a que se enfrentan los defensores que trabajan bajo estructuras opresivas interseccionales afectan a una gran variedad de grupos y derechos. Además, en el presente informe, el Experto Independiente describe cómo las restricciones de derechos asociadas a la diversidad sexual y de género se inspiran en las disposiciones contra la igualdad de género y se solapan con ellas en la vida pública y privada en general.

3. En los últimos años se han multiplicado las leyes restrictivas. En 2024, al menos 60 Estados Miembros de las Naciones Unidas tenían leyes que restringían el derecho a la libertad de expresión, y al menos 59 Estados tenían leyes que restringían, o podían utilizarse para restringir, los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, por motivos de orientación sexual e identidad de género<sup>3</sup>. Las restricciones legales son solo una de las muchas formas en que los actores estatales y no estatales coartan estos derechos. En el presente informe, el Experto Independiente describe la medida en que las restricciones generales (y arbitrarias) de la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación afectan negativamente a toda la sociedad civil (y señala las dificultades particulares a que se enfrentan los grupos definidos por criterios de orientación sexual e identidad de género), y llama la atención sobre las disposiciones adoptadas por los Estados en relación con la

<sup>1</sup> Nota Orientativa del Secretario General sobre la Democracia, puede consultarse en [https://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org.democracyfund/files/un\\_sg\\_guidance\\_note\\_on\\_democracy.pdf](https://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org.democracyfund/files/un_sg_guidance_note_on_democracy.pdf).

<sup>2</sup> En el presente informe se ha utilizado la sigla LGBT para incluir a todas las personas de género diverso.

<sup>3</sup> Véanse <https://database.ilga.org/legal-barriers-freedom-of-expression> y <https://database.ilga.org/legal-barriers-freedom-of-association>.

orientación sexual y la identidad de género con el fin de reprimir las libertades de expresión, de reunión y de asociación de los grupos LGBT.

4. Las justificaciones que ofrecen los legisladores para imponer restricciones legales basadas en la orientación sexual y la identidad de género entrañan una doble vulneración de derechos: restringen injustamente los derechos y fomentan un entorno hostil y discriminatorio en el que, como se ilustra a continuación, los miembros de grupos definidos por criterios de orientación sexual e identidad de género son objeto de agresiones violentas y prácticas discriminatorias por parte de actores no estatales. Entre los argumentos despectivos utilizados figura la representación distorsionada de las personas LGBT como una amenaza para los niños, la familia o los valores tradicionales<sup>4</sup>. Otra justificación falaz aducida para negar derechos son las ideas falsas de que las personas LGBT son un síntoma de influencia extranjera o una amenaza para la soberanía o la seguridad nacionales.

5. Las personas LGBT, que se enfrentan a la amenaza del rechazo familiar, la exclusión social y las sanciones legales, quedan deslegitimadas en el debate y la elaboración de leyes y políticas. Esta represión les dificulta enormemente la defensa de su causa o la participación en debates políticos, culturales y jurídicos generales de cualquier tipo. Las leyes y políticas que establecen restricciones discriminatorias agravan en gran medida esta difícil situación al impedir legalmente que los grupos se registren y defiendan los derechos humanos fundamentales y, así, coartar su capacidad de asociarse libremente o de participar de forma activa en el ámbito público. En conjunto, la restricción de las libertades de expresión, de reunión pacífica y de asociación —combinada con la estigmatización social y el discurso hostil existentes, en contextos en que las personas LGBT se enfrentan a importantes obstáculos para reivindicarse como tales y defender su causa debido a un entorno legislativo restrictivo— generan unas condiciones peligrosas que propician la discriminación y la violencia.

6. El discurso hostil empleado por figuras públicas influyentes, a menudo para obtener réditos políticos a corto plazo, fomenta un clima en el que se denigra a las personas LGBT. Estas agresiones forman parte de lo que algunos especialistas y defensores llaman el “manual estratégico de la ideología de género”, con arreglo al cual los detractores de los derechos y la igualdad infunden miedo ante “una amplia gama de reivindicaciones como el derecho al aborto, la orientación sexual y la identidad de género, las familias diversas, la educación sobre cuestiones de género y sexualidad, la prevención del VIH y el trabajo sexual”<sup>5</sup>. Esto tiene implicaciones de muy amplio alcance para las normas y valores de derechos humanos. Lamentablemente, en muchos casos se utilizan las agresiones contra las personas LGBT como medio para alcanzar un fin autoritario<sup>6</sup>.

7. Para muchas personas LGBT, la esfera digital ofrece una forma indispensable de conectar con los demás, especialmente cuando se encuentran en entornos hostiles. Internet también ha sido una vía esencial para defender y promover la igualdad de derechos para todos, y para que los grupos se organicen y se comuniquen entre sí, tanto dentro de los países como a través de las fronteras nacionales. Sin embargo, la esfera digital es, a la vez, un espacio en el que las autoridades ejercen una amplia vigilancia y control y tienden trampas, en el que el usuario está expuesto y en el que hay cabida para el acoso y la incitación a la violencia por parte de actores estatales y no estatales.

8. Muchos Estados han adoptado medidas para garantizar el respeto de los derechos de las personas LGBT, por ejemplo estableciendo protecciones expresas contra la discriminación y la violencia ejercidas por motivos de orientación sexual e identidad de género. En algunos países, los tribunales han defendido el derecho a la formación y el registro de organizaciones y al libre funcionamiento de las organizaciones en entornos en que la conducta homosexual consentida está penalizada, invocando la capacidad de la ley para distinguir entre la labor de promoción, la identidad y la conducta<sup>7</sup>. En otros países, los

<sup>4</sup> A/78/288, párr. 21.

<sup>5</sup> Sonia Corrêa, “Gender ideology: tracking its origins and meanings in current gender politics”, Sexuality Policy Watch, 30 de mayo de 2018.

<sup>6</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, “Freedom of expression and assembly of LGBTI people in Europe”, documento 15953, 27 de marzo de 2024, párr. 69.

<sup>7</sup> Comunicación presentada por el Southern Africa Litigation Centre y otros.

tribunales han reconocido que las protecciones contra la discriminación en la vida pública son esenciales para la efectividad de las protecciones que se han concedido en la vida privada, de modo que las protecciones constitucionales que amparan la conducta sexual entre personas del mismo sexo no queden en inferioridad de condiciones por la creación de niveles de respetabilidad en relación con el sexo<sup>8</sup>. Muchos Estados han garantizado el derecho a la libertad de reunión pacífica cumpliendo su obligación de proteger frente a ataques hostiles los actos públicos, incluidas las marchas del Orgullo<sup>9</sup>.

9. Ante la proliferación de impedimentos legales, regulatorios, burocráticos y sociales para el ejercicio de las libertades de expresión, de reunión pacífica y de asociación, a la que se suman las agresiones verbales y físicas que sufren las personas LGBT, los Estados deben adoptar medidas urgentes para garantizar que estas libertades se defiendan por igual para todos.

10. Al final del informe, el Experto Independiente ofrece a los Estados y otras partes interesadas recomendaciones sobre cómo garantizar que sus leyes y políticas, y también sus prácticas, se ajusten a las obligaciones dimanantes del derecho internacional de los derechos humanos de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de todas las personas a la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género.

11. El Experto Independiente agradece las más de 100 comunicaciones escritas recibidas de Gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones intergubernamentales y especialistas y defensores independientes. También se recibieron aportaciones durante una consulta pública celebrada en Ginebra el 22 de febrero de 2024 y durante una reunión de expertos organizada por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Pretoria el 26 de febrero de 2024.

## II. Marco jurídico internacional

12. En el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se establece el derecho de toda persona a la libertad de opinión y de expresión y se especifica que este derecho incluye el derecho a no ser molestado a causa de las opiniones propias y el derecho a investigar y recibir informaciones y opiniones y a difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. En el artículo 20, párrafo 1, se establece que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

13. Estos derechos están codificados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuyo artículo 19 se afirman el derecho de toda persona a no ser molestada a causa de sus opiniones y el derecho a la libertad de expresión. En el artículo 21 del Pacto se garantiza el derecho a la libertad de reunión pacífica y en el artículo 22, párrafo 1, se garantiza el derecho a la libertad de asociación. El derecho a la libertad de opinión es un derecho absoluto, mientras que los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de reunión pacífica y de asociación pueden estar sujetos a ciertas restricciones, que deberán estar previstas por la ley y ser necesarias para proteger los derechos y la reputación de los demás o para proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud y la moral públicas. Según el Comité de Derechos Humanos, las leyes que limiten los derechos a la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación “han de ser compatibles con las disposiciones, fines y objetivos” del Pacto y, además, las leyes “no deben vulnerar las disposiciones del Pacto

<sup>8</sup> Comunicación presentada por The YP Foundation, en la que se cita la sentencia dictada por el Tribunal Supremo de la India en la causa *Navej Singh Johar v. Union of India*.

<sup>9</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, “Freedom of expression and assembly of LGBTI people in Europe”, párr. 45; y Outright International, *We Remain Resilient: Pride around the World in 2022* (2023).

relativas a la no discriminación”<sup>10</sup>, que abarcan también la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género<sup>11</sup>.

14. Toda restricción del derecho a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación debe respetar estrictas salvaguardias previstas por el derecho internacional de los derechos humanos, entre ellas disposiciones inviolables de no discriminación. Aunque la protección de la “moral pública” puede ser un fin legítimo para justificar ciertas restricciones de las libertades individuales, en ningún caso puede utilizarse para encubrir prejuicios o como herramienta de discriminación. El Comité de Derechos Humanos ha dictaminado reiteradamente que las limitaciones de los derechos humanos, incluidas las restricciones de los derechos a la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación, deben ser compatibles con las disposiciones, fines y objetivos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluidas las garantías de igualdad y no discriminación<sup>12</sup>. La manera en que muchas veces se invoca la moral para restringir derechos sobre la base de la orientación sexual y la identidad de género corresponde casi siempre a un uso indebido del concepto de protección de la “moral pública”.

15. Con respecto al artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos ha aclarado que los Estados deben garantizar que, cuando se restrinja la libertad de expresión, las restricciones deben tener un objetivo legítimo que sea a la vez necesario y proporcionado<sup>13</sup>. El Comité ha formulado aclaraciones similares sobre la necesidad y la proporcionalidad en relación con los artículos 21 y 22 del Pacto<sup>14</sup>. Las restricciones deben perseguir un objetivo específico, no interferir de forma indebida en otros derechos y ser el medio menos perturbador para alcanzar un fin legítimo. Toda restricción debe ser compatible con las disposiciones, fines y objetivos del Pacto, incluida la prohibición de la discriminación. Aunque sea muy común, el rechazo de la conducta homosexual por razones morales no es un motivo legítimo para restringir derechos humanos fundamentales<sup>15</sup>. Las justificaciones basadas en razones de salud pública también se han analizado exhaustivamente y se han considerado deficientes en el contexto de la conducta sexual y la diversidad de expresiones<sup>16</sup>.

16. En el artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se establece la obligación de los Estados partes de eliminar la discriminación de la mujer con respecto a la igualdad en el derecho a “participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”. Los artículos 13 y 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño garantizan, respectivamente, los derechos de los niños a la libertad de expresión, incluida “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo”, y a la libertad de asociación y la libertad de celebrar reuniones pacíficas. Los derechos de los niños en este ámbito también pueden estar sujetos a restricciones estrictas en determinadas circunstancias y por motivos específicos, como “la salud o la moral públicas”.

### **III. Instrumentalización de los derechos humanos de las personas LGBT: justificación de los abusos con argumentos falsos de peligro moral existencial**

17. En muchos países se observa una tendencia de los legisladores y políticos a movilizar la hostilidad pública hacia las personas LGBT como estrategia política para aumentar su propia popularidad. Muy a menudo, los políticos explotan los prejuicios existentes

<sup>10</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 26.

<sup>11</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37 (2020), párr. 25. Véase también <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2014/05/international-day-against-homophobia-and-transphobia-idaho-t-saturday-17-may>.

<sup>12</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 26; y observación general núm. 22 (1993), párr. 8.

<sup>13</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 35.

<sup>14</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37 (2020), párr. 36.

<sup>15</sup> *Ibid.*, párr. 46.

<sup>16</sup> Comité de Derechos Humanos, *Toonen c. Australia* (CCPR/C/50/D/488/1992).

aprovechando los sentimientos de división entre sus electores para captar la atención de los medios de comunicación, ganar votantes y promover sus programas políticos.

18. En muchos lugares del mundo, las agresiones contra las personas LGBT se han convertido en un componente de la estrategia habitual de algunos líderes autoritarios que aprovechan la hostilidad para alimentar una polémica, a menudo con vistas a utilizarla para consolidar su poder, socavar las normas e instituciones democráticas y atentar flagrantemente contra los derechos humanos. Las personas LGBT son objetivos fáciles que resultan útiles como chivos expiatorios. Así pues, las agresiones cometidas contra determinadas personas y grupos por motivos de orientación sexual e identidad de género son a la vez precursoras y sintomáticas de una represión más amplia de los derechos humanos. Los derechos de las personas LGBT se utilizan como símbolo en conflictos geopolíticos y divisiones culturales de mayor envergadura que poco tienen que ver con la realidad que viven las propias personas LGBT. Este discurso engañoso agrava la vulnerabilidad de las personas LGBT.

19. Una de las consecuencias de las prohibiciones legales, el discurso hostil y la estigmatización social es que, en muchos casos, las personas LGBT tienen que ejercer un alto grado de cautela para ocultar su identidad. La invisibilidad, a su vez, da pie a que se difunda una imagen falsa de ellas y a discursos alarmistas por parte de políticos sin escrúpulos. Las personas LGBT se convierten en vectores ideales del “pánico moral”<sup>17</sup> utilizado con fines políticos. Por tanto, los entornos hostiles perpetúan la invisibilidad y, al mismo tiempo, crean unas condiciones idóneas para que actores sin escrúpulos manipulen fácilmente prejuicios muy arraigados. Las restricciones jurídicas, regulatorias y sociales de las libertades de expresión, de reunión pacífica y de asociación fomentan entornos en los que las personas LGBT no pueden defenderse frente a tales ataques. Los argumentos falsos y peligrosos de amenazas contra la “tradición”, la “familia” y la “infancia” esgrimidos por fuerzas perversas que insisten en conceptos como la “propaganda” y la “promoción” sirven para perpetuar estereotipos dañinos y alimentar los prejuicios y la discordia<sup>18</sup>.

20. En este contexto, la visibilidad es un componente especialmente importante para reducir la estigmatización por motivos de orientación sexual e identidad de género y la discriminación conexas. Las leyes que restringen el contenido difundido en los medios impresos, las publicaciones, los canales de radiodifusión, los entornos educativos y los espacios en línea, o que imponen restricciones a organizaciones o reuniones públicas, tienen un efecto acumulativo en lo que se refiere a la represión de la expresión e invisibilizan todavía más las experiencias de las personas LGBT. En estos entornos tan restrictivos, las personas LGBT tienen menos posibilidades de defenderse frente a falsas representaciones peligrosas.

#### IV. Restricciones de la libertad de expresión

21. La libertad de expresión en relación con la orientación sexual y la identidad de género puede ser restringida indebidamente de diversas maneras por actores estatales y no estatales. A menudo, estas restricciones tienen dimensiones tanto jurídicas como discursivas, ambas perjudiciales y represoras de la libertad de expresión.

22. Las leyes discriminatorias, como las que prohíben la conducta homosexual consentida<sup>19</sup> o el travestismo, o, en algunas jurisdicciones, muestras públicas de afecto entre personas del mismo sexo y la exhibición pública del género diverso, inhiben la libertad de expresión. Estas leyes alimentan un clima en el que la discriminación e incluso la violencia<sup>20</sup> basadas en la orientación sexual y la identidad de género se consideran aceptables y cuentan con el aparente aval de los Estados, que las permiten tácitamente al imponer<sup>21</sup> o mantener<sup>22</sup>

<sup>17</sup> A/76/152, párr. 33.

<sup>18</sup> Comunicación presentada por la Eurasian Coalition on Health, Rights, Gender and Sexual Diversity.

<sup>19</sup> En diciembre de 2023, 61 Estados Miembros de las Naciones Unidas tenían leyes que tipificaban como delito la conducta homosexual consentida.

<sup>20</sup> Comunicaciones presentadas por ILGA África y otros e ILGA Europa y otros.

<sup>21</sup> Comunicación presentada por Human Rights Campaign.

<sup>22</sup> Comunicación presentada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

leyes discriminatorias o al desatender de forma generalizada su obligación de hacer cumplir las leyes contra la discriminación<sup>23</sup>.

23. La difusión de normas, en el sentido positivo del término, se refiere comúnmente al proceso por el que los Estados aprenden de las mejores prácticas de otros para la formulación y el fortalecimiento de las normas de derechos humanos. La difusión de normas se da en su forma negativa cuando los Estados reproducen leyes discriminatorias y restrictivas que coartan las libertades de expresión, de reunión pacífica y de asociación por motivos de orientación sexual e identidad de género. La ley contra la llamada “propaganda de la homosexualidad” de la Federación de Rusia —que prohíbe cualquier representación neutra o positiva de las denominadas relaciones sexuales no tradicionales—, por ejemplo, se ha utilizado como modelo en otros Estados de Europa Central y Oriental y Asia Central<sup>24</sup>. Se han propuesto o promulgado prohibiciones similares de la visibilidad en la esfera pública, en las que generalmente se hace referencia al concepto de “promoción”, en Oriente Medio y algunas zonas de África<sup>25</sup>. También se observa una tendencia a la designación de grupos LGBT como entidades extremistas o como amenaza para la seguridad nacional<sup>26</sup>. La difusión de restricciones legales que discriminan o afectan desproporcionadamente a las personas LGBT socava derechos humanos fundamentales. La emulación transfronteriza evidencia la urgente necesidad de adoptar medidas a escala mundial para combatir la normalización de las leyes discriminatorias y fomentar la inclusión y el respeto de los derechos humanos, sin importar la orientación sexual ni la identidad de género.

#### A. Restricciones basadas en la “moral”

24. Como ya se ha señalado, las restricciones legales de las libertades de expresión, de reunión pacífica y de asociación no solo son perjudiciales en sí mismas, sino que además se justifican con argumentos invariablemente discriminatorios y dañinos.

25. A menudo se utilizan indebidamente ideas subjetivas sobre la “moral” como pretexto para restringir de forma ilegítima la libertad de expresión, así como la libertad de reunión pacífica y de asociación, especialmente en relación con la orientación sexual y la identidad de género. En concreto, las leyes contra la violación de la “moral pública”, las “buenas costumbres” o la “decencia” o las leyes contra el “libertinaje” y la “inmoralidad”, muchas de ellas de origen colonial, están siendo readaptadas y reutilizadas por los regímenes actuales para impedir la presencia pública de una amplia variedad de personas que no actúan de conformidad con los “valores familiares” proclamados con fines políticos, entre las que a menudo se encuentran las mujeres solteras, los trabajadores del sexo y las personas LGBT<sup>27</sup>. La vaga formulación de esas leyes otorga a las autoridades una amplia facultad discrecional y les permite interpretar subjetivamente el concepto de “protección de la moral pública”. Esas leyes se utilizan con frecuencia para reprimir la expresión pública de las identidades sexuales y de género, así como la expresión de ideas que permiten la construcción de identidades sexuales y de género diversas. Del mismo modo, en algunos casos se han aplicado leyes contra la “pornografía” y la “prostitución” de forma discriminatoria por motivos de orientación sexual e identidad de género<sup>28</sup>. En ocasiones, a falta de una prohibición legal de la conducta homosexual consentida, se utilizan esas leyes como medio alternativo para alcanzar el mismo fin y, a la vez, en el discurso se vincula a las personas LGBT con la inmoralidad, el libertinaje y la pornografía, de modo que se asocia una inmoralidad intrínseca a la conducta homosexual consentida o a la expresión de género diverso.

<sup>23</sup> Comunicación presentada por Caribe Afirmativo.

<sup>24</sup> Véanse las comunicaciones RUS 28/2023 y RUS 20/2023. Todas las comunicaciones citadas en el presente informe se pueden consultar en <https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Results>. Véase también la comunicación presentada por ILGA Europa y otros.

<sup>25</sup> Comunicación presentada por ReportOUT.

<sup>26</sup> Comunicaciones presentadas por la Sphere Foundation, ComingOut y NC SOS.

<sup>27</sup> Comunicaciones presentadas por Chile, ILGA África y la Red de Litigantes LGBTI+ de las Américas.

<sup>28</sup> Comunicación presentada por Phillips Black, Inc.

## B. Protección de la infancia: leyes sobre la “propaganda” y la “promoción”

26. Durante los diez últimos años, varios Estados han aprobado, o se han planteado aprobar, leyes que prohíben explícitamente la denominada propaganda o promoción de las relaciones homosexuales consentidas o que prevén medidas contra las personas con identidad o expresión de género diverso, a menudo invocando la necesidad de proteger a los menores de edad<sup>29</sup>. Aunque se presentan como disposiciones dirigidas a proteger a los niños frente a temas inapropiados, en muchos casos estas leyes están redactadas de forma imprecisa, se interpretan de manera amplia y se utilizan para socavar la libertad de expresión y la defensa de la igualdad de derechos, lo que atenta contra los derechos de las personas LGBT, en general, y contra el derecho de los niños a la información, tanto de manera general como respecto del caso específico de los niños LGBT, y simplifica excesivamente cualquier debate sobre la capacidad y madurez evolutivas de los niños en cuanto titulares de derechos. Yendo un paso más allá en el análisis, el hecho de que estas leyes se centren en la “protección de la infancia” da a entender que las personas LGBT son una amenaza para los niños y que los propios niños no tienen orientaciones sexuales e identidades de género diversas, lo que agrava la estigmatización social. Además, los términos “propaganda” o “promoción” parecen indicar que existe un motivo deliberado, ideológico y posiblemente perverso detrás de la defensa de derechos humanos fundamentales. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha indicado que eliminar este tipo de leyes es una prioridad para poner fin a la discriminación de los niños por motivos de orientación sexual o identidad de género<sup>30</sup>.

27. Cuando los legisladores justifican las prohibiciones discriminatorias de distintas formas de expresión invocando la “protección de la infancia” —a veces aludiendo al fantasma de la pedofilia, como en el caso de Hungría<sup>31</sup>— están empleando deliberadamente el argumento falso y peligroso de que las personas LGBT son una amenaza para los niños. Este enfoque ha resultado eficaz para movilizar apoyo público en favor de la censura, ya que, como es natural, el deseo de proteger a los niños de influencias verdaderamente perjudiciales genera gran interés. Además de servir de justificación implícita para una restricción de amplio alcance, como es evidente en el caso de las “leyes sobre la propaganda de la homosexualidad”, la “protección de la infancia” se utiliza en la legislación de varios Estados para justificar, por ejemplo, la prohibición o censura de libros<sup>32</sup>, películas, programas de televisión y otras formas de expresión creativa<sup>33</sup>.

28. La Federación de Rusia aprobó en 2013 una ley federal por la que se tipificaba una nueva infracción administrativa, titulada “Propaganda de las relaciones sexuales no tradicionales difundida entre menores de edad”<sup>34</sup>. En la práctica, la ley impedía la representación neutra o positiva de las identidades LGBT en la esfera pública en cualquier entorno en que pudiera haber niños. La ley tuvo un efecto represor sobre la expresión personal<sup>35</sup>, alimentó un repunte de la violencia y ha sido utilizada por el Gobierno para impedir actos relacionados con las personas LGBT, restringir las actividades de

<sup>29</sup> Comunicación presentada por Article 19; y Article 19, “Traditional values? Attempts to censor sexuality” (2013).

<sup>30</sup> UNICEF, “Eliminating discrimination against children and parents based on sexual orientation and/or gender identity”, *Current Issues*, núm. 9 (2014).

<sup>31</sup> Véanse la comunicación HUN 3/2020 y la Ley núm. T/16365, relativa a la adopción de medidas más severas contra los delincuentes pedófilos y por la que se modifican determinadas leyes para proteger a los niños (23 de junio de 2021), que se puede consultar en [https://www.parlament.hu/web/guest/szavazasok-adott-idoszakban?p\\_p\\_id=hu\\_parlament\\_cms\\_pair\\_portlet\\_PairProxy\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_auth=11TIPkRv&\\_hu\\_parlament\\_cms\\_pair\\_portlet\\_PairProxy\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8\\_pairAction=%2Finternet%2Fcpslsq1%2Fogy\\_irom.irom\\_adat%3Fp\\_ck1%3D41%26p\\_izon%3D16365](https://www.parlament.hu/web/guest/szavazasok-adott-idoszakban?p_p_id=hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=11TIPkRv&_hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpslsq1%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ck1%3D41%26p_izon%3D16365).

<sup>32</sup> Comunicación presentada por la Háttér Society.

<sup>33</sup> Maria Brock, “The necropolitics of Russia’s traditional family values”, *Lambda Nordica*, vol. 27, núm. 3-4 (2022). Comunicaciones presentadas por la Háttér Society y el ASEAN SOGIE Caucus.

<sup>34</sup> Véanse las comunicaciones RUS 28/2023 y RUS 20/2023.

<sup>35</sup> Véase <https://www.hrw.org/report/2018/12/12/no-support/russias-gay-propaganda-law-imperils-lgbt-youth>.

organizaciones y cerrar medios de comunicación en línea considerados contrarios a la ley<sup>36</sup>. En 2022, la Federación de Rusia amplió el alcance de la ley sobre la “propaganda de la homosexualidad” prohibiendo tal propaganda entre todos los grupos de edad<sup>37</sup>, aumentó la cuantía de las multas imponibles por la difusión de material relativo a “relaciones sexuales no tradicionales” a menores de edad o por la utilización de los medios de comunicación para difundir tal material y añadió la información sobre el “cambio de sexo” a la lista de contenidos prohibidos<sup>38</sup>. La versión modificada de la ley se ha utilizado para detener y enjuiciar a activistas y trabajadores de los medios de comunicación, denegar permisos para celebrar actos públicos sobre cuestiones LGBT, enjuiciar a organizadores de actos y bloquear o restringir severamente sitios web con contenidos sobre orientación sexual e identidad de género.

29. La ley ha sido condenada por numerosos organismos de derechos humanos. El Comité de los Derechos del Niño, en las observaciones finales sobre la Federación de Rusia aprobadas en 2014, expresó preocupación ante la posibilidad de que la legislación de 2013, justificada por motivos de protección de la infancia, sirviera en realidad para infligir daños a algunas personas, incluidos niños, y recomendó que se derogara<sup>39</sup>. La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) concluyó que la ley era discriminatoria, ya que singularizaba la homosexualidad como tema prohibido de manera irracional y sin criterios objetivos<sup>40</sup>. El Comité de Derechos Humanos concluyó en el caso *Fedotova c. la Federación de Rusia* que una condena dictada en virtud de esa ley constituía una violación de los derechos a la libertad de expresión y a la igual protección de la ley<sup>41</sup>.

30. Tras la aprobación de la ley de 2013 en la Federación de Rusia, hubo varios intentos de aprobar legislación similar en otros países de Europa Oriental y Asia Central. Los titulares de mandatos de los procedimientos especiales han expresado preocupación por las violaciones de derechos a que podrían dar lugar distintas leyes propuestas en Kirguistán, la República de Moldova, la Federación de Rusia y Ucrania<sup>42</sup>. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer instó al Gobierno de Kirguistán a que no aprobara su ley, ya que podía discriminar “a determinados grupos de mujeres, como las lesbianas, bisexuales, trans e intersexuales”<sup>43</sup>. Kirguistán aprobó una ley sobre la “propaganda” en 2023<sup>44</sup>.

31. En 2021, el Parlamento de Hungría aprobó la Ley núm. T/16365, por la que se introducían varias modificaciones restrictivas en la legislación vigente. La ley, titulada “Adopción de medidas más severas contra los delincuentes pedófilos y modificación de determinadas leyes para proteger a los niños”, hacía ilegal poner a disposición de personas menores de 18 años cualquier información sobre homosexualidad o identidad de género, evocando una falsa asociación con la pornografía y la pedofilia. También prohibía específicamente el material educativo, la publicidad y los contenidos de los medios de comunicación accesibles para los menores de edad en los que se promoviera o mostrara una desviación de la autoidentificación con respecto al sexo asignado al nacer, la reasignación de género y la homosexualidad. Mediante un decreto posterior se prohibió toda exhibición de contenido homosexual o de cualquier desviación de la identidad sexual asignada al nacer en escaparates o a menos de 200 metros de centros educativos y lugares de culto<sup>45</sup>. La carga

<sup>36</sup> Véase <https://www.hrw.org/news/2022/11/25/russia-expanded-gay-propaganda-ban-progresses-toward-law>.

<sup>37</sup> Véase la comunicación RUS 28/2023. El artículo 6.21 del Código de Infracciones Administrativas fue modificado por la Ley Federal núm. 479-FZ, de 5 de diciembre de 2022, para castigar toda propaganda de las relaciones y (o) preferencias sexuales no tradicionales y del cambio de sexo.

<sup>38</sup> Véanse la comunicación RUS 28/2023 y la comunicación presentada por Delo LGBT+.

<sup>39</sup> CRC/C/RUS/CO/4-5.

<sup>40</sup> Véase [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)022-e).

<sup>41</sup> CCPR/C/106/D/1932/2010. Véase también el análisis de la Comisión Internacional de Juristas, que puede consultarse en <https://www.icj.org/sogiunjurisprudence/fedotova-v-russian-federation-communication-no-19322010-30-november-2012-russian-federation/>.

<sup>42</sup> Véanse las comunicaciones UKR 3/2012, MDA 4/2013, RUS 3/2013, RUS 4/2013 y KGZ 1/2014.

<sup>43</sup> CEDAW/C/KGZ/CO/4, párrs. 9 y 10.

<sup>44</sup> Véase <https://www.ilga-europe.org/news/statement-kyrgyzstan-targets-lgbti-law/>.

<sup>45</sup> Comunicaciones presentadas por ILGA Europa y otros y por la Hättér Society y otros.

simbólica de la ley es evidente, ya que da a entender que todo material de contenido LGBT es inapropiado para los menores de edad y, por tanto, alimenta la estigmatización.

### C. Seguridad del Estado y soberanía nacional

32. Uno de los argumentos que utilizan quienes intentan restringir derechos sobre la base de la orientación sexual y la identidad de género —tanto quienes lo hacen por motivos ideológicos como quienes buscan réditos políticos— es que la defensa transnacional de la igualdad es una prueba de la injerencia “extranjera” de actores occidentales que pretenden imponer sus valores en detrimento de la soberanía nacional y la integridad cultural. Este discurso y estos planteamientos están encontrando eco en países de Europa Central y Oriental y en Oriente Medio, así como en África, el Caribe y América Latina. El enfoque de estas cuestiones tiene siempre declinaciones específicas en función del contexto y la historia de los Estados y las regiones geográficas, especialmente en relación con los pasados coloniales, pero un elemento recurrente de estos discursos es la idea de que defender la no discriminación y la igualdad de derechos independientemente de la orientación sexual y la identidad de género es una imposición externa que amenaza el bienestar y la seguridad de la nación (o que incluso supone una amenaza existencial para la nación), en lugar de un empeño por hacer efectivas las normas y preceptos universales de derechos humanos. A veces se exige a los grupos que se dedican a cuestiones relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género que se registren como “agentes extranjeros”. Además de las consecuencias prácticas de ser etiquetado como “agente extranjero”, que pueden incluir la prohibición de realizar “actividades políticas”, la inscripción en un registro especial y la sujeción a un mayor grado de supervisión<sup>46</sup>, este lenguaje exagera la estigmatización y la denigración que sufren las personas LGBT.

### D. Restricciones impuestas a los medios de comunicación

33. Los Estados restringen la libertad de los medios de comunicación en relación con la orientación sexual y la identidad de género de diversas maneras, empleando medidas legales, regulatorias y sociales. Las restricciones pueden ir desde la prohibición total de los medios de comunicación hasta la censura selectiva basada en la legislación o el establecimiento de requisitos restrictivos para la concesión de licencias. Además, los Estados pueden bloquear contenidos en línea<sup>47</sup> o cerrar medios de comunicación que traten temas LGBT. Algunos Estados imponen el uso de terminología despectiva como “promoción de la perversión sexual” o “desviación sexual”<sup>48</sup> al hablar de temas relacionados con las personas LGBT. Otros restringen la representación de hombres que adoptan estilos femeninos de vestir, expresarse y comportarse. Muchas veces estos ataques van de la mano de ataques contra las feministas, a las que se etiqueta de “mujeres antinaturales”. Al parecer, en un país, la película *Barbie*, producida en los Estados Unidos de América, fue tachada de importación extranjera que promovía la homosexualidad y el feminismo<sup>49</sup>.

34. La presión social, en particular la intimidación y el hostigamiento ejercidos contra periodistas y profesionales de los medios de comunicación que cubren temas LGBT, pueden fomentar la autocensura. En los países en que no existe una prohibición explícita de la representación de la homosexualidad en los medios de comunicación, pero las relaciones homosexuales están tipificadas como delito, la mera producción de contenidos mediáticos sobre temas LGBT puede tener consecuencias legales para los profesionales de los medios

<sup>46</sup> Comunicaciones presentadas por el Sarajevo Open Center e iProbono.

<sup>47</sup> Comunicaciones presentadas por el Williams Institute de la Facultad de Derecho de la Universidad de California en Los Ángeles e ILGA Europa.

<sup>48</sup> Véanse <https://www.hrw.org/news/2022/07/04/lebanon-unlawful-crackdown-lgbti-gatherings> y <https://www.reuters.com/world/middle-east/iraq-bans-media-using-term-homosexuality-says-they-must-use-sexual-deviance-2023-08-08>.

<sup>49</sup> Comunicación presentada por ILGA Europa y otros.

de comunicación y los organismos de radiodifusión<sup>50</sup>. En algunos casos, esto puede dar lugar a la representación sesgada de las personas LGBT<sup>51</sup>.

35. Cuando los Estados imponen tales restricciones, no solo atentan contra la libertad de expresión, sino que también contribuyen a perpetuar la discriminación y los prejuicios. Estas limitaciones conducen inevitablemente a la represión de las voces de las personas LGBT, que se ven privadas de la posibilidad de difundir públicamente sus historias y perspectivas. Por tanto, no solo se niega a las personas LGBT el derecho a expresarse, sino que también se coarta el diálogo público abierto sobre la orientación sexual y la identidad de género.

## E. Restricciones en los entornos educativos

36. Las escuelas son lugares hostiles para los niños que pueden sufrir acoso por su diferencia percibida. En los entornos educativos donde se da el acoso, los niños LGBT, o que son percibidos como tales, suelen ser blanco de ese hostigamiento, que se traduce en consecuencias negativas como resultados educativos inferiores o incluso puede conducir al suicidio a raíz del acoso en línea<sup>52</sup>. Los códigos de vestimenta generizados, que se aplican de forma estricta, pueden crear barreras para que los alumnos transgénero o disconformes con su género se vistan y actúen de manera acorde con su identidad y expresión de género<sup>53</sup>. El acceso a información adaptada a la edad es importante para todos los niños, en particular para los que tienen más probabilidades de sufrir acoso, ya que la información rigurosa, en este caso la relativa a la diversidad sexual y de género, contribuye a crear un entorno educativo más integrador y acogedor. A este respecto, resulta esencial también el acceso efectivo en igualdad de condiciones al entorno digital<sup>54</sup>.

37. La educación sexual integral, el enfoque curricular de la enseñanza y el aprendizaje de los aspectos cognitivos, emocionales, físicos y sociales de la sexualidad han sido objeto de ataques constantes por parte de grupos antiderechos<sup>55</sup>. En consonancia con las normas del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados deben garantizar la impartición de una educación sexual integral que incluya a todas las personas y promueva los derechos humanos, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, las relaciones sanas y respetuosas, el bienestar, la empatía, el respeto, la autonomía, la figura del consentimiento y la diversidad<sup>56</sup>. La educación sexual integral es también una importante herramienta educativa para combatir el acoso y otras formas de discriminación y violencia, incluidas las basadas en la orientación sexual y la identidad de género<sup>57</sup>.

38. Sin embargo, varios Estados —o autoridades educativas locales— han adoptado medidas para restringir el acceso a la información atendiendo a criterios relacionados con la orientación sexual y la identidad de género<sup>58</sup>. La educación sexual integral ha sido objeto de campañas de desinformación, centradas, por ejemplo, en promover la idea errónea de que la educación sexual integral es un elemento de la “ideología de género”, y en el marco de las cuales los detractores de esa educación han afirmado falsamente que el plan de estudios es una forma de “adoctrinamiento”<sup>59</sup>. En algunos entornos, las autoridades locales permiten a los padres retirar a sus hijos de las clases de salud sexual<sup>60</sup>, y en otros existen barreras extraoficiales para la educación sexual integral, como la reticencia a hablar de sexualidad por motivos culturales o religiosos. Algunos Estados han prohibido la contratación de docentes abiertamente LGBT. Los intentos legislativos y políticos de eliminar la educación sobre

<sup>50</sup> Véase <https://cpj.org/2018/05/covering-lgbtq-issues-brings-risk-of-threats-and-r/>.

<sup>51</sup> Comunicación presentada por la Fundación Ejército Emancipador.

<sup>52</sup> Comunicación presentada por la YP Foundation.

<sup>53</sup> Comunicación presentada por Save the Children Tailandia y otros.

<sup>54</sup> Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 25 (2021), párrs. 9 a 11.

<sup>55</sup> Comunicación presentada por Human Rights Watch.

<sup>56</sup> “A compendium on comprehensive sexuality education” (2023), puede consultarse en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/health/sr/Compendium-Comprehensive-Sexuality-Education-March-2023.pdf>.

<sup>57</sup> A/HRC/29/23, párr. 57.

<sup>58</sup> Comunicaciones presentadas por ILGA África e ILGA Europa.

<sup>59</sup> Comunicación presentada por el Instituto de Derechos Humanos de los Países Bajos.

<sup>60</sup> Comunicaciones presentadas por Lawyers Without Borders (Canadá) y Common Zone.

género y sexualidad pueden desmotivar a los docentes, y el acoso puede llevar a los estudiantes LGBT a abandonar la escuela<sup>61</sup>. En los Estados Unidos, varios estados han aprobado leyes que restringen o prohíben el diálogo adaptado a la edad sobre género y sexualidad en las aulas<sup>62</sup>, y han promovido prohibiciones de libros dirigidas contra los relatos de y sobre personas de color y personas LGBT, que también han afectado a los autores y editores ajenos al ámbito educativo y, por tanto, han dificultado la publicación y distribución de estos libros<sup>63</sup>. Otros estados han restringido o prohibido los programas universitarios sobre estudios de género<sup>64</sup>. En otros casos, se ha impedido a las organizaciones LGBT asistir a actos, u organizarlos, o distribuir material en las escuelas, o también realizar encuestas sobre las actitudes de los docentes respecto de las cuestiones LGBT<sup>65</sup>.

## F. Otras restricciones de la libertad de expresión

39. Además de medidas legales explícitas, los Gobiernos pueden emplear diversas tácticas menos evidentes para restringir la libertad de expresión por motivos relacionados con la orientación sexual y la identidad de género, incluso en Estados en los que las relaciones homosexuales consentidas no están tipificadas como delito. En Türkiye, la autoridad reguladora facultada para sancionar a plataformas digitales y entidades de radiodifusión ha impuesto multas por la cobertura de temas LGBT, e incluso ha recomendado y difundido contenidos anti-LGBT, por ejemplo anuncios para promover la participación en concentraciones anti-LGBT en las que se pedía el cierre de organizaciones de defensa de los derechos LGBT<sup>66</sup>. El arte, en sus distintas formas, ofrece una importante vía para la expresión de la creatividad individual y constituye una valiosa herramienta para la educación y la promoción. Sin embargo, en algunos países se censuran o directamente se prohíben libros, películas, obras de arte, representaciones y espectáculos artísticos, murales e incluso accesorios, como pendientes o relojes con diseños de arco iris<sup>67</sup>. En Polonia, en 2020, casi 100 gobiernos locales y municipales habían establecido “zonas libres de ideología LGBT”, en gran medida simbólicas, y varias empresas estatales financiaron una campaña impulsada a través de un medio de comunicación, que distribuyó pegatinas con el mismo lema<sup>68</sup>.

## V. Restricciones del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación

40. Los Estados restringen de manera discriminatoria la libertad de reunión pacífica y de asociación por motivos relacionados con la orientación sexual y la identidad de género a través de diversos medios legales, administrativos y sociales. Por ejemplo, los Estados pueden negarse a reconocer a las organizaciones que se ocupan de cuestiones relativas a la orientación sexual y la identidad de género, denegar a estas el reconocimiento legal, imponer reglas discriminatorias, adoptar medidas intimidatorias y de vigilancia, restringir la financiación extranjera, aprobar leyes anti-LGBT, incitar al discurso de odio o perpetuarlo, prestar apoyo a grupos anti-LGBT o implantar la censura en línea. En el contexto de estas medidas, a veces imponen requisitos estrictos para la autorización y aprobación de reuniones públicas que afectan desproporcionadamente a las organizaciones de defensa de derechos dedicadas a las cuestiones de la orientación sexual y la identidad de género<sup>69</sup>. Entre otras medidas más extremas cabe citar la prohibición de reuniones por motivos relacionados con

<sup>61</sup> Comunicaciones presentadas por Sexuality Policy Watch – ABIA y otros.

<sup>62</sup> A/HRC/56/49/Add.3, párr. 47; véanse <https://www.hrw.org/news/2022/02/17/florida-advances-dont-say-gay-bill> y las comunicaciones presentadas por ILGA América, PEN America y PEN International.

<sup>63</sup> Comunicaciones presentadas por PEN America y PEN Internacional.

<sup>64</sup> Véase la comunicación BRA 4/2017.

<sup>65</sup> Comunicaciones presentadas por la Human Rights Platform y Education Community.

<sup>66</sup> Véanse la comunicación TUR 10/2020, en la que se exponen casos similares, y la comunicación presentada por Kaos GL.

<sup>67</sup> Comunicaciones presentadas por Kaos GL, ReportOUT e ILGA Asia.

<sup>68</sup> Véanse las comunicaciones POL 1/2020, POL 3/2021, POL 6/2021 y POL 2/2022 y la comunicación presentada por el Williams Institute.

<sup>69</sup> Comunicaciones presentadas por Kaos GL y Amnistía Internacional (Polonia).

la orientación sexual y la identidad de género y la reclusión arbitraria de personas. Por ejemplo, en Türkiye, tras varios episodios similares ocurridos en años anteriores<sup>70</sup>, durante la marcha del Orgullo de 2022 se denunciaron 582 detenciones, practicadas en virtud de diez decretos de prohibición diferentes<sup>71</sup>.

41. Los Gobiernos pueden restringir o incluso prohibir la financiación extranjera de las organizaciones LGBT y, así, disminuir sus recursos y limitar su capacidad para funcionar de forma independiente. Muchas veces, estas medidas se imponen con el pretexto de salvaguardar los intereses nacionales o impedir la injerencia extranjera.

42. Algunos Estados crean barreras legales y de otro tipo para impedir el registro oficial de los grupos LGBT ante las autoridades competentes. En ocasiones los Gobiernos promulgan o aplican de forma selectiva disposiciones dirigidas específicamente contra los grupos LGBT. A veces se impide a las organizaciones desempeñar eficazmente sus tareas y su labor de promoción incluso en lugares en los que están registradas de manera oficial. En países donde las relaciones homosexuales consentidas están penalizadas o donde la legislación restringe las libertades de expresión y de reunión, también puede verse afectada la libertad de asociación.

43. Algunos Estados emplean tácticas de vigilancia e intimidación contra los grupos LGBT, que pueden ir del seguimiento de sus actividades a la imposición de inspecciones obligatorias, pasando por la infiltración en reuniones o el hostigamiento de sus miembros. Esto fomenta un clima de miedo e inhibe el intercambio de ideas libre y abierto dentro de esas organizaciones. A veces, los funcionarios del Estado contribuyen a la estigmatización de los grupos LGBT y, por tanto, a la creación de un entorno hostil. La presión social, incluida la amenaza de violencia, puede llevar a la autocensura y generar condiciones en que sea difícil o imposible la libre asociación. En algunos países, estas restricciones afectan a la sociedad civil en general, pero cuando se restringen las libertades y los derechos de las personas LGBT en particular, estas medidas suelen afectar de manera desproporcionada a las ONG que se ocupan de cuestiones relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género. Las lesbianas se ven especialmente afectadas por la táctica del hostigamiento basado en la sexualidad, que se emplea con frecuencia contra las defensoras de los derechos humanos y que entrafia, entre otras cosas, etiquetarlas como lesbianas para estigmatizarlas y desacreditar su labor<sup>72</sup>. Las defensoras de los derechos humanos, incluidas las activistas LGBT, también están expuestas al riesgo y, a menudo, a amenazas explícitas de violación, abusos sexuales y otras formas de violencia y acoso sexuales<sup>73</sup>.

## A. Restricciones en relación con el registro legal y el funcionamiento

44. Las organizaciones de la sociedad civil son el fundamento de toda sociedad democrática. El reconocimiento como entidad jurídica independiente ante la ley es indispensable para que las agrupaciones puedan desempeñar funciones necesarias, como recaudar fondos, gestionar cuentas bancarias, contratar bienes y servicios o alquilar locales. El registro también proporciona acceso a plataformas de promoción y contribuye a la visibilidad y el crecimiento de los movimientos nacionales<sup>74</sup>. Sin embargo, muchos Estados se niegan a registrar a las organizaciones que se ocupan de cuestiones relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género, o crean obstáculos administrativos innecesarios para su registro<sup>75</sup>. En ocasiones, las autoridades suspenden las actividades de los grupos

<sup>70</sup> Véanse las comunicaciones TUR 12/2018 y TUR 1/2020.

<sup>71</sup> Comunicación presentada por la Social Policy, Gender Identity and Sexual Orientation Studies Association.

<sup>72</sup> A/HRC/40/60, párr. 38.

<sup>73</sup> A/HRC/16/44, párrs. 86 y 87, y A/HRC/40/60, párrs. 42 y 45.

<sup>74</sup> Comunicación presentada por Outright International.

<sup>75</sup> Felicity Daly, "The global state of LGBTIQ organizing: the right to register" (Outright International, 2018); International Center for Not-For-Profit Law, "LGBTI civil society organizations around the globe: challenges, successes, and lessons learned", *Global Trends in NGO Law*, vol. 7, núm. 2 (mayo de 2016); y comunicación presentada por ILGA África, pág. 6.

existentes o someten a estos a investigación oficial por el mero hecho de que su labor se centra en cuestiones relativas a la orientación sexual y la identidad de género<sup>76</sup>. Este tipo de medidas socavan los derechos a la libertad de reunión y de asociación de esos grupos y organizaciones, de modo que crean las condiciones idóneas para la imposición de diversas sanciones dirigidas a castigar ilícitamente a personas y grupos por sus opiniones políticas, su identidad, su labor de defensa de los derechos humanos y sus intentos de expresar puntos de vista divergentes.

45. Aproximadamente 59 países tienen leyes que restringen, o que podrían utilizarse para restringir, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de cuestiones relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género<sup>77</sup>. Por lo general, esas leyes establecen engorrosos procedimientos de registro para las organizaciones, prevén la vigilancia continua de sus operaciones, autorizan la realización de inspecciones arbitrarias<sup>78</sup>, limitan el acceso a recursos financieros y de otro tipo y codifican amenazas de cierre en caso de incumplimiento de las exigencias inalcanzables que se imponen a los grupos<sup>79</sup>.

46. En entornos nacionales hostiles en los que se hostiga a los grupos LGBT, estas organizaciones suelen depender de la financiación externa y de la ayuda extranjera para llevar a cabo su labor, pero se enfrentan a la carga desproporcionada que suponen las mayores exigencias burocráticas y de transparencia. La combinación de unas reglas cada vez más estrictas y la dependencia de la financiación externa debilita la capacidad de las ONG para funcionar con eficacia.

47. Algunos países reprimen de forma sistemática a las ONG que se dedican a promover los derechos relacionados con la orientación sexual y la identidad de género. En algunos casos, sencillamente se dictan prohibiciones contra ciertas organizaciones por los puntos de vista que expresan o por las actividades relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género que llevan a cabo en defensa de los derechos humanos, o se dejan en suspenso durante años las solicitudes de registro que presentan<sup>80</sup>. En otros casos, en países en que la conducta homosexual está tipificada como delito, se impide el registro a esas organizaciones, con el pretexto de que promueven una actividad ilegal, a pesar de que en muchas jurisdicciones lo que está prohibido son las relaciones íntimas homosexuales consentidas, no las identidades LGBT en sí<sup>81</sup>. Estas medidas restringen gravemente la capacidad de los grupos para defender sus derechos fundamentales<sup>82</sup>.

48. Las restricciones discriminatorias impuestas a los grupos LGBT suelen ser un indicador de las restricciones impuestas a otras organizaciones de la sociedad civil percibidas como opositoras o como una amenaza para el *statu quo*. Las leyes, políticas y prácticas restrictivas impuestas por los Estados tienen un efecto represivo en las actividades de las organizaciones, que temen caer en la ilegalidad al ofrecer servicios especializados a las personas LGBT o al incluir la igualdad de derechos para las personas LGBT en su ámbito de actuación. En algunos casos, las leyes excesivamente generales pueden utilizarse como pretexto para clausurar grupos de la sociedad civil considerados indeseables por los Estados. Así, las restricciones impuestas a los grupos LGBT pueden ser la antesala de una represión más amplia de la sociedad civil.

49. Los trabajadores se enfrentan a discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género. Los trabajadores LGBT también sufren niveles desproporcionadamente altos de violencia y hostigamiento en el lugar de trabajo. La capacidad de negociación colectiva ayuda a garantizar la protección, la seguridad y el bienestar de todos los trabajadores, pero en muchas jurisdicciones los Estados imponen restricciones que impiden

<sup>76</sup> Comunicación presentada por ReportOUT.

<sup>77</sup> Véase <https://database.ilga.org/legal-barriers-freedom-of-association>.

<sup>78</sup> Comunicación presentada por Kaos GL.

<sup>79</sup> Véanse <http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/99052212.cms>, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/02/global-assault-on-ngos-reaches-crisis-point/> y la comunicación presentada por China Rainbow Observation.

<sup>80</sup> Comunicación presentada por Outright International.

<sup>81</sup> Comunicación presentada por Zambia.

<sup>82</sup> Comunicación presentada por el Southern Africa Litigation Centre y otros.

a los sindicatos combatir la discriminación, incluida la basada en la orientación sexual y la identidad de género<sup>83</sup>.

## B. Restricción de las reuniones públicas

50. Las marchas del Orgullo constituyen una importante forma de expresión cultural para las personas LGBT y sirven para promover distintas causas en función del contexto, por ejemplo para protestar contra la violencia y la discriminación, para celebrar la resiliencia y la comunidad y para aumentar la visibilidad pública<sup>84</sup>. Según un estudio de ámbito mundial, en 2022 se celebraron actos del Orgullo en 102 países<sup>85</sup>, pero en varios países se han prohibido las marchas del Orgullo, lo que entraña una vulneración de la libertad de reunión pacífica<sup>86</sup>.

51. En ocasiones, los Gobiernos eluden su responsabilidad de proteger a las personas y grupos que son amenazados o atacados por actores no estatales cuando ejercen su derecho de reunión pacífica<sup>87</sup>. En algunos contextos, los grupos que actúan motivados por prejuicios<sup>88</sup> son alentados por los legisladores, y sus acciones se justifican como expresiones del sentir mayoritario<sup>89</sup>. En otros contextos, los Estados utilizan la amenaza de la violencia como excusa para prohibir reuniones pacíficas<sup>90</sup>. Las personas LGBT están expuestas a sufrir múltiples daños, también por parte de actores estatales, como malos tratos, uso excesivo de la fuerza, privación arbitraria de la libertad y trato humillante o degradante durante su detención en algunas dependencias de la policía<sup>91</sup>. En ocasiones se han declarado ilegales reuniones destinadas a promover la comprensión y la inclusión. En otros entornos, se utilizan procedimientos administrativos para restringir los actos del Orgullo, por ejemplo dando prioridad a otros grupos, imponiendo requisitos de seguridad económicamente onerosos o no respondiendo a tiempo a las solicitudes para la organización de los actos<sup>92</sup>. En otros casos, se ha denegado el permiso para organizar los actos en las ubicaciones solicitadas y se han propuesto a los organizadores lugares alternativos menos visibles<sup>93</sup>.

52. Las redadas efectuadas por las fuerzas de seguridad en bodas homosexuales celebradas a título simbólico en países donde es ilegal el matrimonio entre personas del mismo sexo<sup>94</sup>, las redadas efectuadas en domicilios y reuniones sociales o las restricciones para la celebración de “fiestas gays” son pruebas adicionales de la creciente limitación del espacio para la actividad social. En esos casos y otros similares, se ha enjuiciado en virtud de leyes penales relativas a la “moralidad”, la “prostitución”, la “pornografía” u otras cuestiones a personas LGBT que participaron en reuniones tanto públicas como privadas.

53. Las restricciones pueden tener efectos negativos para la salud pública. En el contexto de las redadas policiales llevadas a cabo en espacios LGBT de Indonesia entre 2016 y 2018, se registraron locales utilizados para la divulgación en materia de salud pública, lo que ha dificultado enormemente la realización de ese tipo de actividades<sup>95</sup>.

54. Además, todavía persisten los efectos residuales de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). En 2020, el Experto Independiente se refirió a los temores de que la pandemia

<sup>83</sup> Comunicación presentada por ILGA América y otros.

<sup>84</sup> [A/HRC/38/34](#).

<sup>85</sup> Outright International, *Pride Around the World in 2022*.

<sup>86</sup> Comunicación presentada por la Social Policy, Gender Identity and Sexual Orientation Studies Association.

<sup>87</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, “Freedom of expression and assembly of LGBTI people in Europe”; y comunicación presentada por Damj.

<sup>88</sup> Comunicaciones presentadas por la Social Policy, Gender Identity and Sexual Orientation Studies Association y Lawyers Without Borders Canada.

<sup>89</sup> Comunicaciones presentadas por la Georgian Democracy Initiative y Tbilisi Pride.

<sup>90</sup> Comunicaciones presentadas por la Education Community y Lawyers Without Borders Canada.

<sup>91</sup> Comunicaciones presentadas por Article 19 y Save the Children Thailand y otros.

<sup>92</sup> Comunicación presentada por el Sarajevo Open Center.

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> Comunicaciones presentadas por CHEVS y el ASEAN SOGIE Caucus.

<sup>95</sup> Véanse la comunicación IDN 1/2018 y la comunicación presentada por el Williams Institute.

planteara “una amenaza existencial para el fortalecimiento y la supervivencia organizativa del movimiento LGBT”<sup>96</sup>. Muchos países aplicaron distintas formas de legislación restrictiva arbitraria en aras de la salud pública, que tuvieron graves repercusiones negativas para los derechos de las personas LGBT y cuyos objetivos previstos en materia de salud contaban por lo general con escaso respaldo científico (por ejemplo, la aplicación abusiva de leyes por las que se restringía la libertad de circulación de un determinado género; la imposición de órdenes de confinamiento en el hogar, que se tradujeron en un aumento de la violencia familiar que afectó a muchas mujeres y personas LGBT; o la prohibición de diversas modalidades de vida grupal, que dio lugar a la destrucción de espacios de apoyo y solidaridad sin que se ofrecieran alternativas)<sup>97</sup>.

55. El titular del mandato recibió un pequeño número de comunicaciones en las que se argumentaba que la presencia de mujeres trans en espacios femeninos, incluidos los espacios de socialización privados o los servicios de citas en línea, socavaba los derechos de las mujeres cis a la libertad de expresión, asociación y reunión<sup>98</sup>. Los derechos humanos exigen que los Estados apliquen políticas que fomenten condiciones de igualdad en el acceso a los espacios sociales, culturales y cívicos y en el disfrute de esos espacios, tanto en privado como en público, y en el marco de las cuales se preste especial atención a los indicios de abusos, independientemente de quien los inflija<sup>99</sup>: las preferencias individuales en cuanto a las relaciones de pareja pueden ajustarse a los estereotipos, pero el deber del Estado es velar por que en los espacios de citas no quepan la discriminación ni los abusos, respetando la vida privada y, a la vez, garantizando la integridad corporal<sup>100</sup>.

### C. Restricciones legales de la libertad de asociación basadas en la orientación sexual y la identidad de género

56. Los Estados pueden restringir la libertad de asociación de las organizaciones que defienden los derechos y las necesidades de las personas LGBT, o que realizan actividades relacionadas con esos derechos, mediante la promulgación de leyes expresas sobre las ONG o aplicando prohibiciones vagamente formuladas. Los Estados que tienen leyes o disposiciones legales que penalizan las relaciones homosexuales pueden utilizarlas para restringir la libertad de asociación de las personas LGBT.

57. En un intento extremo de coartar la libertad de asociación, en 2024 el Parlamento de Ghana aprobó un proyecto que, de promulgarse como ley (a la fecha de este informe, estaba pendiente de sanción por el Presidente), tipificaría como delito la mera expresión de la identidad, criminalizaría a cualquier persona que defendiera los derechos relacionados con la orientación sexual y la identidad de género e ilegalizaría todos los grupos LGBT<sup>101</sup>.

58. La Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha alertado sobre la tendencia mundial a utilizar medidas de seguridad para limitar las actividades de los defensores de los derechos humanos y restringir aún más el espacio de actuación de la sociedad civil, incluidos los grupos LGBT<sup>102</sup>.

59. El Tribunal Supremo de la Federación de Rusia, en una vista celebrada a puerta cerrada en 2023, falló en favor del Ministerio de Justicia en relación con su demanda por la que solicitaba que se declarara “organización extremista” a lo que denominaba el

<sup>96</sup> A/75/258, párr. 55.

<sup>97</sup> Ali Miller y Mindy Roseman, “Gender and human rights in the context of COVID-19”, en *The Routledge Companion to Gender and COVID-19*, Linda C. McClain y Aziza Ahmed, eds. (de próxima publicación); y comunicaciones presentadas por Article 19 y Save the Children Thailand y otros.

<sup>98</sup> Comunicaciones presentadas por Affiliation of Australian Women’s Action Alliances, Australian Feminists for Women’s Rights, LGB Alliance Australia, The Lesbian Project y Dianne Post.

<sup>99</sup> A/HRC/47/27, párr. 45.

<sup>100</sup> *Ibid.*, párr. 40.

<sup>101</sup> Véanse la comunicación GHA 3/2021 y <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/03/un-experts-urge-ghanas-president-reject-discriminatory-bill>.

<sup>102</sup> A/HRC/40/52, párr. 8.

“movimiento público LGBT internacional”<sup>103</sup>. Según la legislación penal de la Federación de Rusia, participar en una organización extremista o financiarla<sup>104</sup> se castiga con una pena de prisión de hasta 12 años. Las autoridades pueden incluir a personas sospechosas de participar en una organización extremista en la lista nacional de “extremistas” y congelar sus cuentas bancarias. Las personas a las que se considera participantes en organizaciones extremistas no pueden presentarse a cargos públicos<sup>105</sup>.

60. En Nigeria, la Ley (de Prohibición) del Matrimonio entre Personas del Mismo Sexo<sup>106</sup>, de 2013, incluye una disposición por la que se tipifica como delito toda actividad de promoción relacionada con la orientación sexual y la identidad de género, según la cual toda persona “que registre o gestione clubes, sociedades y organizaciones homosexuales, o participe en ellos, o que de forma directa o indirecta muestre públicamente relaciones amorosas entre personas del mismo sexo en Nigeria comete un delito y podrá ser condenada a una pena de prisión de diez años” (art. 5, párr. 2). Varios titulares de mandatos han expresado profunda preocupación por las implicaciones que tiene esta ley para los derechos humanos<sup>107</sup>.

61. En 2023, en Uganda, el Parlamento aprobó la Ley contra la Homosexualidad<sup>108</sup>, que, entre otras cosas, tipifica como delito el concepto vagamente definido de “promoción de la homosexualidad”. La “homosexualidad agravada” puede acarrear la pena de muerte<sup>109</sup>. Según esa ley, toda persona que defienda los derechos de las personas LGBT, incluidos los representantes de organizaciones de derechos humanos y los trabajadores de los medios de comunicación, o quien preste apoyo económico a organizaciones que lo hagan, se enfrenta a una pena de prisión de hasta 20 años<sup>110</sup>. La ley contiene una perversa disposición por la que se obliga a todos los ciudadanos a denunciar ante la policía la comisión o el intento de cometer cualquier delito tipificado en la ley y por la que se prohíbe alquilar una vivienda a cualquier persona que pueda cometer un delito tipificado en la ley. En 2023, tras años de ataques contra defensores de los derechos humanos de la comunidad LGBT, la Oficina Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Uganda clausuró varias organizaciones y publicó una lista de alrededor de 20 grupos LGBT que estaban siendo investigados<sup>111</sup>. La organización coordinadora Sexual Minorities Uganda fue clausurada por las autoridades en 2022<sup>112</sup>. En los países donde las relaciones sexuales consentidas entre personas del mismo sexo se castigan con la pena de muerte, la mera asociación con grupos LGBT puede servir de base para la condena<sup>113</sup>.

#### D. Restricciones de la financiación extranjera y vigilancia e intimidación

62. En los diez últimos años, varios países han aprobado leyes sobre “agentes extranjeros” o sobre organizaciones que reciben financiación extranjera, mediante las cuales se restringen las actividades de esas organizaciones. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha señalado que “las limitaciones excesivamente amplias en

<sup>103</sup> Véanse la comunicación RUS 28/2023 y <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/12/un-experts-condemn-russian-supreme-court-decision-banning-lgbt-movement>.

<sup>104</sup> Comunicación presentada por ILGA Europa.

<sup>105</sup> Véase <https://www.hrw.org/news/2023/11/30/russia-supreme-court-bans-lgbt-movement-extremist>.

<sup>106</sup> Véanse A/HRC/56/7, CCPR/C/NGA/Q/2/Add.1 y la comunicación presentada por CHEVS.

<sup>107</sup> Véase, por ejemplo, la comunicación NGA 1/2014.

<sup>108</sup> Véase <https://www.humandignitytrust.org/wp-content/uploads/2023/06/Signed-Anti-Homosexuality-Act-2023.pdf>.

<sup>109</sup> Véanse <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/03/uganda-un-experts-condemn-egregious-anti-lgbt-legislation>, la comunicación presentada por el Human Rights Awareness and Promotion Forum y la comunicación conjunta presentada por la Coalición Mundial contra la Pena de Muerte y otros.

<sup>110</sup> Comunicación presentada por ReportOUT.

<sup>111</sup> Véase la comunicación UGA 3/2022.

<sup>112</sup> Véase la comunicación UGA 4/2022.

<sup>113</sup> Comunicación conjunta presentada por la Coalición Mundial contra la Pena de Muerte y otros.

ese ámbito producen un efecto amedrentador en el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y tienen repercusiones adversas en el espacio cívico y la democracia”<sup>114</sup>.

63. Los grupos LGBT dependen frecuentemente de la financiación extranjera<sup>115</sup> como fuente esencial de apoyo, en particular cuando no reciben recursos ni ayuda de los Gobiernos u otras fuentes nacionales. En muchos casos, las leyes discriminatorias o los prejuicios sociales pueden impedir que estas organizaciones obtengan un nivel suficiente de financiación dentro de su propio país. Además, en ocasiones las autoridades presionan a las fundaciones filantrópicas nacionales para que dejen de trabajar con organizaciones LGBT, sin fundamento legal alguno<sup>116</sup>. A la vez, al imponer restricciones respecto de la ayuda financiera procedente de fuentes internacionales, los Gobiernos socavan la capacidad de estas organizaciones para desempeñar su labor esencial<sup>117</sup>. En particular, someten a las organizaciones a investigaciones y les imponen onerosos requisitos de presentación de información que comprometen su capacidad para realizar sus actividades ordinarias<sup>118</sup>. Estas restricciones no solo limitan la independencia financiera de los grupos de defensa de los derechos de las personas LGBT, sino que también reducen su capacidad para llevar a cabo actividades de divulgación, prestar servicios de apoyo y participar en actividades de promoción de leyes y políticas. La imposición de estas leyes agrava los problemas a que se enfrentan las comunidades LGBT, ya que atentan directamente contra la libertad de asociación. La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho ha expresado preocupación por el carácter excesivamente amplio de estas leyes y por su “efecto adverso sobre la libertad de asociación y la propia democracia”<sup>119</sup>.

64. Algunos Estados exigen a los grupos que se ocupan de cuestiones relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género que se registren como “agentes extranjeros”<sup>120</sup>. El término “agente extranjero” tiene una connotación estigmatizante, al dar a entender que los grupos LGBT representan una amenaza extranjera para el Estado. En el caso de la Federación de Rusia (que aprobó una ley sobre los agentes extranjeros en 2022)<sup>121</sup>, el término tiene connotaciones especialmente negativas, ya que se considera sinónimo de “traidor” o “espía”<sup>122</sup>.

## VI. Restricciones en la esfera digital

65. Las plataformas digitales han proporcionado a las personas LGBT una valiosa herramienta para acceder a información, relacionarse entre sí y formar comunidades dentro de entornos restrictivos. Los defensores de los derechos humanos acuden a las plataformas digitales para comunicarse dentro y fuera de las fronteras nacionales, estableciendo conexiones de ámbito regional y mundial que resultan esenciales para su trabajo. La restricción de las comunicaciones por vía electrónica coarta no solo la libertad de expresión, sino también la libertad de asociación. Algunos Estados utilizan las plataformas digitales para someter a vigilancia a las organizaciones LGBT y los defensores de los derechos humanos, o incluso para vigilar y tender trampas a personas concretas. Las mismas libertades que se disfrutaban fuera de la esfera digital han de protegerse también en línea<sup>123</sup>.

66. Si bien la esfera digital facilita la conexión y la creación de comunidad a través de la expresión, la asociación y la celebración de reuniones en línea, el espacio digital también posibilita la vigilancia generalizada, la censura global, la invasión de la privacidad, las

<sup>114</sup> A/HRC/50/23, párr. 32, y A/HCR/53/38/Add.4.

<sup>115</sup> Comunicaciones presentadas por ILGA Europa e ILGA Asia.

<sup>116</sup> Comunicación presentada por el Yale China Center.

<sup>117</sup> Comunicación presentada por la YP Foundation.

<sup>118</sup> Comunicación presentada por la Háttér Society.

<sup>119</sup> Véase [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)002-e), párr. 102.

<sup>120</sup> Comunicación presentada por la Education Community.

<sup>121</sup> Véase <https://www.hrw.org/news/2022/12/01/russia-new-restrictions-foreign-agents>.

<sup>122</sup> Véanse las comunicaciones RUS 7/2022 (y las comunicaciones citadas en ella) y RUS 16/2022.

<sup>123</sup> Resolución 73/173 de la Asamblea General.

amenazas, el *doxing*<sup>124</sup> y la manipulación de la opinión por parte de actores estatales y no estatales. La Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ha analizado detenidamente los aspectos generizados del espacio en línea, tanto en lo referente a las libertades como a los abusos, y ha señalado en particular las formas en que las desigualdades y la marginación que se dan en el mundo material están conectadas con los daños y ataques infligidos en el mundo virtual<sup>125</sup>. Las medidas de protección frente a delitos en línea como el ciberacoso a veces amparan únicamente a las mujeres, de modo que se crea un marco analítico muy específico para estos delitos y se excluye a otros grupos de población LGBT, incluidas las personas de género diverso<sup>126</sup>. Los enfoques jurídicos proteccionistas respecto de la seguridad también regulan la expresión en línea de las minorías, en concreto de las mujeres, atendiendo a ideas específicas sobre el género y la sexualidad, de modo que socavan sus derechos digitales<sup>127</sup>.

## A. Libertad de opinión y de expresión en la esfera digital

67. El Relator Especial sobre el derecho a la privacidad ha puesto de relieve en repetidas ocasiones la intersección entre el derecho a la intimidad y otros derechos humanos, entre ellos el derecho a la libertad de opinión y de expresión<sup>128</sup>. La publicación de información privada sobre la orientación sexual o la identidad de género de una persona puede tener graves repercusiones en su vida privada y pública<sup>129</sup>. Las personas LGBT están expuestas a sufrir formas específicas de hostigamiento o discriminación en línea, como el *outing*, el *doxing* y abusos relacionados con el género o la sexualidad<sup>130</sup>. Además, la libertad de expresión se ve gravemente limitada si se niega el anonimato a las personas mediante la vulneración de la privacidad en línea y si la población cree que no es libre para publicar contenido sin sufrir repercusiones en la vida real: lamentablemente, esa es la situación a que se enfrentan muchas personas y activistas LGBT en todo el mundo<sup>131</sup>. Las disposiciones legislativas en materia de protección de datos no protegen adecuadamente contra ese escenario cuando, por ejemplo, son ambiguas, no atienden a las preocupaciones específicas de las personas LGBT, permiten el perfilado basado en datos o permiten una discrecionalidad gubernamental innecesaria o exenciones en la aplicación<sup>132</sup>.

68. El derecho a la libertad de opinión se enfrenta a amenazas que eran inimaginables en la era predigital. Las opiniones ya no se reservan al dominio de la mente ni se hacen públicas de forma selectiva, sino que se difunden en la esfera digital<sup>133</sup>. Antiguamente, si no se ejercía la libertad de expresión, los actores externos no podían acceder a la opinión y, por tanto, solo se podía atentar contra ella de forma general (mediante propaganda masiva y no selectiva). En la era digital, la vigilancia algorítmica y la extracción de datos permiten a las empresas y los Gobiernos alterar la información que se muestra a la población general y, así, promover cambios inconscientes en los hábitos y las opiniones para hacer a las personas más receptivas a la publicidad o manipulables. La vigilancia en línea también puede obstruir la formación de opiniones, ya que “probablemente puede [disuadir] de acceder a información, en especial si la vigilancia produce resultados represivos”<sup>134</sup>.

69. La desinformación generizada (la difusión y perpetuación de mentiras y estereotipos nocivos sobre las mujeres y las personas con disconformidad de género) ha venido cobrando fuerza<sup>135</sup> y, como ha señalado la Relatora Especial sobre la promoción y protección del

<sup>124</sup> Comunicación presentada por iProbono.

<sup>125</sup> A/HRC/50/29. Véase también <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/02/statement-irene-khan-special-rapporteur-promotion-and-protection-freedom-opinion>.

<sup>126</sup> Comunicación presentada por la YP Foundation.

<sup>127</sup> Comunicación presentada por la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones.

<sup>128</sup> A/HRC/40/63.

<sup>129</sup> Comunicación presentada por Human Rights Watch.

<sup>130</sup> Comunicación presentada por ILGA África.

<sup>131</sup> Comunicación presentada por la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones.

<sup>132</sup> Comunicación presentada por la YP Foundation.

<sup>133</sup> A/HRC/29/32.

<sup>134</sup> *Ibid.*, párr. 21.

<sup>135</sup> A/78/288.

derecho a la libertad de opinión y de expresión, “afecta de manera desproporcionada a las comunidades LGBTQ+, perpetuando estereotipos nocivos y marginándolas aún más”<sup>136</sup>.

## B. Moderación de contenidos en línea

70. La moderación de contenidos en línea es una cuestión que se sitúa en el nexo entre la responsabilidad del Estado y la de las empresas. A menudo se exige a las empresas que sigan las normas legales establecidas por el Estado u otros órganos rectores (como la Unión Europea). El Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia establece un umbral elevado y criterios claros para definir el “discurso de odio”, y señala tanto deficiencias (impunidad de la incitación directa a la violencia) como excesos (legislación excesivamente amplia que coarta la libertad de expresión) en la aplicación de las disposiciones sobre el discurso de odio del artículo 20, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aunque la moderación de contenidos es necesaria para garantizar que la incitación a la violencia inminente no se condone ni se trate con impunidad, tanto en línea como fuera de línea, las disposiciones sobre el discurso de odio pueden dar lugar a que se haga un uso indebido de un objetivo legítimo para un fin excesivamente restrictivo<sup>137</sup>. A veces también se recurre a leyes imprecisas y restrictivas sobre, por ejemplo, el “extremismo”, la “blasfemia”, la “difamación”, el discurso “ofensivo”, las “noticias falsas” y la “propaganda” para obligar a las empresas a restringir la expresión legítima, incluida la información relacionada con la orientación sexual y la identidad de género<sup>138</sup>.

71. Debido a los sesgos inconscientes de los programadores y a las estructuras de poder reflejadas en la esfera digital, en la cual se basa el entrenamiento de estos modelos automatizados, las investigaciones apuntan a que los filtros aplicados perjudican de forma desproporcionada a las comunidades históricamente infrarrepresentadas<sup>139</sup>. Además, la capacidad de los filtros y bloqueadores automatizados tiene importantes limitaciones, “en particular el problema de evaluar el contexto y tener en cuenta la variación generalizada de las claves lingüísticas, los significados y las particularidades lingüísticas y culturales”<sup>140</sup>. La denuncia masiva de cuentas en redes sociales por parte de trolls puede llevar a la autocensura, lo que restringe la difusión de historias y voces específicas, y la creación de algoritmos y el uso de la inteligencia artificial pueden alimentar los sistemas de vigilancia y aumentar los daños relacionados con las vulneraciones de la privacidad<sup>141</sup>.

## C. Libertad de asociación y reunión en la esfera digital

72. Para las personas LGBT, la “asociación” suele tener un componente social. Muchas personas LGBT que se encuentran aisladas utilizan Internet como medio esencial para conectar con los demás. Para las personas LGBT, la asociación y la reunión en línea muchas veces nacen simplemente de la búsqueda de conexión y pertenencia, sin motivación política ni intención de defender la igualdad de derechos. No obstante, esas personas se enfrentan a veces a restricciones indebidas y persecución estatal por el hecho de reunirse en línea. Por ejemplo, en Indonesia, sobre la base del discriminatorio ordenamiento jurídico nacional, se han bloqueado sitios web y aplicaciones de redes sociales por su contenido relacionado con cuestiones LGBT<sup>142</sup>. En Túnez, las amplias disposiciones sobre vigilancia, las severas penas previstas y la ambigua formulación de la legislación sobre ciberdelincuencia, en particular el “insulto a la moral pública”<sup>143</sup>, pueden afectar especialmente a las personas y organizaciones LBGT, así como a los disidentes, periodistas y defensores de los derechos

<sup>136</sup> *Ibid.*, párr. 41.

<sup>137</sup> [A/HRC/38/35](#).

<sup>138</sup> Comunicación presentada por ILGA Asia.

<sup>139</sup> [A/74/486](#).

<sup>140</sup> [A/73/348](#), párr. 15.

<sup>141</sup> Comunicación presentada por la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones.

<sup>142</sup> Véanse la comunicación IDN 2/2022 y la comunicación presentada por el Williams Institute.

<sup>143</sup> Comunicación presentada por Damj.

humanos<sup>144</sup>. En Egipto, las leyes sobre ciberdelincuencia se utilizan para enjuiciar la conducta homosexual sobre la base de la moralidad<sup>145</sup>. Una legislación excesivamente amplia sobre ciberdelincuencia y vigilancia conduce a la supresión sistémica de las identidades LGBT al obligar a las personas a autocensurarse para no sufrir consecuencias graves, especialmente si las medidas regulatorias del Estado socavan la posibilidad del anonimato y el cifrado, por ejemplo prohibiendo las redes privadas virtuales<sup>146</sup>. En un proyecto de investigación plurianual sobre los daños facilitados por la tecnología, centrado en los países del Sur Global, se concluyó que la orientación sexual y la identidad de género eran factores determinantes en relación con el perfil de los encuestados que habían sufrido repercusiones graves de daños en línea, particularmente en el caso de las personas transgénero y de género diverso<sup>147</sup>.

## VII. Conclusión

73. En el presente informe, el Experto Independiente documenta un patrón perceptible de aparición de leyes, políticas y prácticas que restringen los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación. Aunque este patrón se observa, en diversas manifestaciones, en todas las regiones del mundo, no es universal. Muchos Estados adoptan medidas para garantizar el respeto de estos derechos a todas las personas, independientemente de su orientación sexual y su identidad de género. En este sentido, algunos Estados han adoptado medidas de protección contra el discurso de odio, la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género<sup>148</sup>. Existe una tendencia mundial perceptible a despenalizar la conducta homosexual, como demuestra el hecho de que 38 Estados lo hayan hecho en los 25 últimos años<sup>149</sup>. Algunos Estados han aprobado leyes generales contra la discriminación que atienden directamente a las preocupaciones específicas vinculadas a la orientación sexual y la identidad de género en relación con la expresión, la reunión y la asociación<sup>150</sup>. Algunos Estados protegen los actos públicos, incluidas las marchas del Orgullo<sup>151</sup>, u ofrecen una educación inclusiva y diversa. En algunos entornos, los tribunales han sido un bastión en defensa del registro de las ONG<sup>152</sup>.

74. Pese a estos avances, en todas las regiones del mundo se observa una tendencia de los Estados a imponer restricciones que limitan la visibilidad y la participación en la esfera pública sobre la base de la orientación sexual y la identidad de género. Aunque este fenómeno no es nuevo, sí lo son la amplitud, la gravedad y el alcance de las restricciones. Las leyes y políticas pueden ir dirigidas contra las personas LGBT de forma explícita o implícita. En los casos más extremos, se intenta eliminar por completo a las personas LGBT de la esfera pública tipificando como delito la mera declaración de identidad, de modo que una afirmación como “soy lesbiana” puede dar lugar a una pena de prisión y privar a la persona de toda perspectiva de obtener alojamiento o empleo, acceder a servicios de salud o tener una vida familiar. Hay otras leyes menos extremas, pero todas tienen la misma intención: restringir los derechos a la libertad de

<sup>144</sup> Véanse las comunicaciones TUN 3/2021, TUN 4/2021, TUN 9/2021, TUN 6/2019 y las comunicaciones presentadas por Damj y Human Rights Watch.

<sup>145</sup> Véanse las comunicaciones EGY 14/2019, EGY 4/2019 y EGY 17/2017 y las comunicaciones presentadas por Article 19 y Human Rights Watch.

<sup>146</sup> Comunicaciones presentadas por Access Now y por la Electronic Frontier Foundation.

<sup>147</sup> A/HRC/41/41; véanse <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/trafficking/statements/20230915-jd-foaa-digital-technologies.pdf>; la comunicación presentada por la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones; y Suzie Dunn, Tracy Vaillancourt y Heather Brittain, “Supporting safer digital spaces: highlights” (Centre for International Governance Innovation, 2023).

<sup>148</sup> Comunicación presentada por Sudáfrica.

<sup>149</sup> Human Dignity Trust, “A history of LGBT criminalisation”, puede consultarse en <https://www.humandignitytrust.org/lgbt-the-law/a-history-of-criminalisation/>.

<sup>150</sup> Comunicaciones presentadas por Albania, Macedonia del Norte y el Uruguay.

<sup>151</sup> Comunicación presentada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India.

<sup>152</sup> Véase <https://www.humandignitytrust.org/news/victory-as-kenyas-highest-court-allows-registration-of-lgbt-organisation/>.

expresión, reunión pacífica y asociación de determinados grupos de personas sobre la base de su orientación sexual o identidad de género real o percibida.

75. Los argumentos utilizados para justificar estas leyes y políticas se basan en estereotipos nocivos y perpetúan la difusión de información engañosa sobre las personas LGBT. Conceptos como el de “proteger a la infancia” frente a una supuesta influencia negativa remiten a una representación falsa de las personas LGBT, que son consideradas una amenaza para la familia, la sociedad o el Estado. La propagación de estas afirmaciones absurdas dirigidas contra pequeños grupos minoritarios ha resultado útil para aplicar la estrategia del chivo expiatorio en muchos contextos. Estas leyes y políticas, y las consiguientes acciones estatales y no estatales, afectan de manera desproporcionada a las personas de determinadas orientaciones sexuales o identidades de género, por lo que nos encontramos, esencialmente, ante una cuestión de derechos de las minorías. Sin embargo, estos ataques representan una amenaza mucho más amplia para los derechos humanos y la democracia.

76. Los ataques dirigidos contra las minorías —y, cada vez más, contra las personas LGBT— forman parte de la táctica empleada por los populistas autoritarios para obtener una base de apoyo interno. El argumento del “nosotros contra ellos”, al que recurren sistemáticamente los líderes autoritarios, se utiliza para justificar la eliminación de las personas LGBT de la esfera pública. Estas leyes y políticas y el discurso que las acompaña sirven para crear grupos sociales excluidos y casi siempre llevan aparejados atentados contra las normas democráticas, en particular contra la libertad de prensa, la independencia del poder judicial y la existencia de una sociedad civil pujante. Estas leyes y políticas también se utilizan frecuentemente para desviar la atención de problemas sociales, políticos y económicos apremiantes. Puede sorprender que los políticos presten tanta atención a las cuestiones de género y sexualidad en tiempos de crisis, pero es precisamente entonces cuando estos temas reciben una atención desproporcionada y avivan el pánico moral. De hecho, las cuestiones de género y sexualidad ocupan un lugar central en varios conflictos geopolíticos actuales que nada tienen que ver con las realidades vividas por las personas LGBT.

77. En el contexto global actual, se está erosionando el espacio de la sociedad civil. Proliferan las leyes y políticas que restringen la labor de los grupos dedicados a cuestiones relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género. Se trata de una mezcla peligrosa: un discurso público hostil y engañoso, leyes y políticas restrictivas y un espacio muy limitado para la sociedad civil. Esta combinación genera un entorno en el que son inevitables la discriminación y la violencia sistemáticas toleradas por el Estado. Incluso cuando los proyectos de ley no llegan a promulgarse, la atención pública negativa dirigida a la orientación sexual y la identidad de género durante los procesos parlamentarios contribuye a crear un clima de abuso. Es necesario atender urgentemente a la discriminación y la violencia generalizadas que se derivan de estas restricciones.

## VIII. Recomendaciones

78. En relación con la igualdad y la no discriminación, los Estados y otras partes interesadas deberían:

- a) Despenalizar la conducta homosexual consentida;
- b) Eliminar las leyes que prohíben la expresión pública de la identidad de género;
- c) Garantizar la igualdad de acceso a la justicia;
- d) Trabajar para poner fin a la incitación al odio y la violencia por motivos de orientación sexual o identidad de género;
- e) Suprimir las barreras que impidan el disfrute de la igualdad de derechos para todos, independientemente de la orientación sexual y la identidad de género;

- f) **Velar por que se investiguen, enjuicien y castiguen todos los actos de violencia demostrados que se hayan cometido por motivos de orientación sexual o identidad de género de la víctima;**
- g) **Proporcionar una protección eficaz contra la violencia;**
- h) **Rechazar la estigmatización social, la discriminación y la violencia basadas en la orientación sexual y la identidad de género;**
- i) **Eliminar las barreras que impiden el acceso a la financiación extranjera para la labor relacionada con los derechos humanos;**
- j) **Eliminar los obstáculos para el registro de organizaciones asociadas a la temática de la orientación sexual y la identidad de género.**

79. **En relación con el discurso de odio, los Estados y otras partes interesadas deberían:**

- a) **Prevenir y prohibir el discurso de odio y enjuiciar a sus autores, de conformidad con el Plan de Acción de Rabat;**
- b) **Velar por la investigación exhaustiva de todos los casos de intimidación, amenaza y agresión y proporcionar a las víctimas vías de recurso y reparación;**
- c) **Velar por que los funcionarios que difundan desinformación o inciten a la violencia, la discriminación o el hostigamiento por motivos de orientación sexual e identidad de género rindan cuentas públicamente de sus actos;**
- d) **Adoptar medidas efectivas para prevenir y combatir el discurso de odio y condenarlo públicamente;**
- e) **Sensibilizar sobre el discurso de odio y adoptar medidas efectivas para alentar la denuncia de los delitos de odio.**

80. **En relación con la capacitación y la sensibilización, los Estados y otras partes interesadas deberían:**

- a) **Capacitar adecuadamente a los agentes del orden, los jueces y los fiscales para responder al discurso de odio y los delitos de odio motivados por la orientación sexual y la identidad de género;**
- b) **Reforzar los programas de capacitación y educación para concienciar sobre la importancia de la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de reunión a los agentes del orden, el personal militar, el personal de las empresas privadas de seguridad, los jueces y los fiscales;**
- c) **Realizar periódicamente actividades dirigidas a la población para promover la tolerancia mutua, el respeto de la diversidad, la lucha contra el odio y la erradicación de los estereotipos sociales;**
- d) **Velar por que los programas escolares estén en consonancia con las normas de derechos humanos, incluidas las relativas a la igualdad, la no discriminación y el acceso a información adaptada a la edad;**
- e) **Derogar las leyes y políticas que prohíban los debates en las aulas o el acceso a información adaptada a la edad sobre género y sexualidad;**
- f) **Proporcionar una educación sexual integral;**
- g) **Impartir formación sobre cuestiones de orientación sexual e identidad de género a los trabajadores de los medios de comunicación;**
- h) **Consultar a los grupos de la sociedad civil al organizar campañas de educación pública sobre la no discriminación, la inclusión y la diversidad;**

i) **Establecer un mecanismo para que los actos de violencia y las amenazas contra los defensores de los derechos humanos puedan denunciarse e investigarse sin demora.**

81. **Los Estados y otras partes interesadas deberían mejorar la reunión de datos sobre los casos de discurso de odio y violencia basados en la orientación sexual y la identidad de género.**

---