

Mandato del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por orientación sexual e identidad de género

**Directrices ASPIRE
sobre acciones de respuesta y recuperación frente al COVID-19
libres de violencia y discriminación por motivos de orientación sexual y la
identidad de género**

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

18 de junio de 2020

Introducción

La pandemia del COVID-19 es un desafío mundial que ha exacerbado las desigualdades existentes en todas las regiones del mundo. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido que " los más pobres y los más vulnerables son los más afectados por la pandemia"¹ y es necesario "que todas las partes interesadas colaboren en los planos nacional, regional y mundial para asegurar que no se deje a nadie atrás".² El Secretario General de las Naciones Unidas ha señalado que "[l]a crisis de la COVID-19 ha exacerbado la vulnerabilidad de quienes menos protecciones gozan en la sociedad, y está poniendo de relieve las profundas desigualdades económicas y sociales y las deficiencias de los sistemas de salud y protección social que exigen una atención urgente como parte de la respuesta de salud pública. Las mujeres y los hombres, los niños, los jóvenes y las personas de edad, los refugiados y los migrantes, los pobres, las personas con discapacidad, las personas detenidas, las minorías y las personas LGBTI, entre otros grupos, padecen consecuencias muy distintas. Tenemos la obligación de asegurarnos de que todos estén protegidos e incluidos en la respuesta a esta crisis".³

Las personas, comunidades y poblaciones víctimas de la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género forman parte de quienes arriban a esta lucha enfrentando un legado que condena a una proporción significativa de ellas a la exclusión y la pobreza. A este respecto, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para prevenir y, en su caso, mitigar el impacto de la crisis. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha advertido que "si los Estados no actúan dentro del marco de los derechos humanos, existe un riesgo evidente de que las medidas adoptadas vulneren los derechos económicos, sociales y culturales y aumenten el sufrimiento de los grupos más marginados".⁴

¹ A/RES/74/270, preámbulo

² *Ibid.*

³ Antonio Guterres, "[COVID-19: En esto estamos todos juntos](#)", 23 de abril de 2020

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, "Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales", 17 de abril de 2020 (E/C.12/2020/1, para. 2). Ver también Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, "Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales" 30 de abril de 2020 (E/C.12/2020/1)

Desde el inicio de la pandemia, el Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre la protección contra la violencia y la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género (IE SOGI) ha estado supervisando las formas en que la pandemia está generando impacto sobre las personas de orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Como parte de este proceso, llevó a cabo un proceso de consulta e investigación entre marzo y mayo de 2020, el cual incluyó tres reuniones abiertas el 30 de abril y el 1 de mayo de 2020, y su participación en más de media docena de consultas y reuniones virtuales con activistas, defensores de derechos humanos, líderes de la sociedad civil, funcionarios gubernamentales y académicos: en total, más de 500 personas de más de 75 países aportaron evidencia y evidencia anecdótica sobre las implicaciones de la pandemia en lesbianas, personas gay, bisexual, trans y de género-diversas (LGBT).

Adicionalmente, el IE SOGI examinó más de 80 informes, documentos y ensayos publicados en el período comprendido entre el 1o de marzo y el 31 de mayo de 2020 sobre el impacto específico del COVID-19 en las personas LGBT, así como las denuncias de violaciones de los derechos humanos presentadas al mandato en el marco del procedimiento de comunicación y la globalidad de la labor realizada por los Procedimientos Especiales de las Naciones Unidas.⁵

El marco que se ha identificado a través de este proceso es claro: para ser eficiente y eficaces, las medidas deben adoptarse dentro de un enfoque basado en los derechos humanos y enmarcarse en los principios de igualdad y no discriminación, participación, indivisibilidad, empoderamiento y rendición de cuentas; además, las medidas deben ser necesarias para combatir la crisis de salud pública creada por la pandemia, deben ser razonables y proporcionadas. Las atribuciones de emergencia para hacer frente a la pandemia no deben ser objeto de abuso y deben levantarse tan pronto como ya no sean necesarias, y cumplir con los procedimientos de notificación y excepción pertinentes establecidos en los respectivos tratados de los que los Estados son partes.⁶

Lo más importante es que todas las medidas deben respetar la dignidad inherente de todas las personas.⁷

A través de este proceso, el IE SOGI se ha enterado de las medidas de respuesta del Estado que intencional o involuntariamente discriminan a las personas LGBT. En particular, las personas y comunidades LGBT, por regla general, no han sido parte de la formulación de políticas de respuesta o mitigación de la pandemia, y en muchos casos se enfrentan a discriminación o impacto desproporcionado derivado de ellas. El 17 de mayo de 2020, 96 expertos de las Naciones Unidas y de derechos humanos internacionales emitieron una declaración histórica en la que concluyeron que:

COVID-19, y las medidas adoptadas para abordarlo, exacerbaban las desigualdades y la discriminación. La existencia de leyes de criminalización, por ejemplo, hace que las personas LGBT sean más vulnerables a los abusos policiales y a las detenciones y detenciones arbitrarias en el contexto de restricciones de movimiento y toques de queda. Al tiempo que contribuyen a la lucha contra la pandemia al permanecer en casa, los niños, jóvenes y ancianos LGBT se ven obligados a soportar exposición prolongada a miembros de la familia que no les aceptan, lo que exagera las tasas de violencia doméstica y abuso físico y emocional, así como daños a la salud mental. En muchas jurisdicciones, las personas LGBT, en particular las más empobrecidas o sin documentación adecuada, dependen abrumadoramente de las economías informales que las restricciones COVID-19 hacen imposible. Las consecuencias socioeconómicas de la pandemia y la pérdida de ingresos también podrían aumentar las vulnerabilidades de las personas LGBT a la trata de personas

⁵ El trabajo colectivo de los procedimientos especiales está disponible en [este vínculo](#)

⁶ Comité de Derechos Humanos, *supra* nota 4

⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *supra* nota 4, par 4

y la explotación sexual. La reasignación de recursos de salud también ha creado o exacerbado la escasez de antirretrovirales para quienes viven con el VIH, al tiempo que ha influido en la capacidad de los hombres y mujeres trans para recibir terapia hormonal o atención que confirma el género. De conformidad con los informes disponibles, las leyes y políticas de toque de queda basados en el género han condenado a las personas de género diverso a la reclusión permanente, al tiempo que han hecho que las personas trans sean sujeto de humillación y violencia al salir.⁸

El IE SOGI es consciente de la naturaleza global del daño infligido por la pandemia. Al mismo tiempo, toda solución eficiente y eficaz depende de una comprensión basada en la evidencia sobre las razones por las que ciertas personas, comunidades o poblaciones se encuentran en desventaja cuando se enfrentan las consecuencias de la pandemia o el impacto de las medidas estatales para enfrentarla. A través del prisma de marcos internacionales de derechos humanos establecidos, el IE SOGI emite estas directrices, basadas en seis acciones fundamentales identificadas como buenas prácticas en el diseño, la implementación y la evaluación de medidas de respuesta y recuperación de pandemias:

Aceptación
Sustento
Protección
Indirecta (discriminación)
Representatividad
Evidencia

I. Aceptar que las personas LGTB están presentes en todo contexto (y que sufren fuerte impacto por la pandemia)

Cada persona humana en el mundo tiene una orientación sexual y una identidad de género. El género y las personas sexualmente diversas, incluidas las que se identifican como LGBT, están presentes en todas las regiones y en todos los países del mundo. Si bien negar la existencia de personas LGBT en cualquier sociedad es una violación de sus derechos humanos en cualquier momento, es una forma de negligencia particularmente chocante en tiempos de pandemia, cuando la comprensión de la vida de todas las personas afectadas es la clave para respuestas eficaces y eficientes.

En las experiencias de vida de las personas LGBT se reúnen múltiples identidades que pueden crear ciclos de violencia y dinámicas de desempoderamiento. Por ejemplo, las personas LGBT:

- a. se ven afectadas desproporcionadamente por la pobreza⁹ y, por lo tanto, tienen menos recursos para hacer frente al desempleo o a una situación de suspensión de la actividad económica;¹⁰
- b. tienden a ser trabajadores precarios que trabajan a destajo o en el sector informal, incluido el trabajo sexual,¹¹ lo que crea economías precarias de supervivencia diaria y

⁸ Procedimientos Especiales de las Naciones Unidas, [“COVID-19: the suffering and resilience of LGBT persons must be visible and inform the actions of States”](#), 20 April 2020.

⁹ [A/72/502](#), para. 6. Ver también Lee Badgett *et al.*, [“The Relationship between LGBT Inclusion and Economic Development: Macro-Level Evidence”](#), agosto de 2019.

¹⁰ Grupo de Trabajo de Sociedad Civil del *Equal Rights Coalition* sobre COVID-19, [“Report 1: Global Impacts of COVID-19 on LGBTI Communities”](#), p. 5, 20 de abril de 2020; Human Rights Campaign, [“The Lives & Livelihoods of Many on the LGBTQ Community are at Risk Amidst COVID-19 Crisis”](#), Human Rights Campaign Foundation, 3 de marzo de 2020; Edge Effect, [“Impacts of COVID-19 on LGBTIQ+ people”](#), Nota Informativa, 2020.

¹¹ IE SOGI, [A/74/181](#); Lee Badgett *et al.*, *supra* nota 9.

- barreras al acceso al apoyo estatal, y dificulta el acceso a la asistencia sanitaria y a la cobertura médica;¹²
- c. a menudo son víctimas de discriminación en el acceso a la vivienda y pueden vivir en barrios hacinados¹³ en que el distanciamiento social es casi imposible, o tienen que pagar alquileres más altos;¹⁴
 - d. son adultos mayores que frecuentemente reportan rendimientos inferiores en sus indicadores de salud y son más propensos a vivir solos y a experimentar aislamiento social que tiene un impacto directo en su salud y bienestar¹⁵ y en su capacidad de recibir la atención y el apoyo que necesitan;¹⁶
 - e. son jóvenes que experimentan desventajas particulares relacionadas, entre otras, con la dependencia económica y la dependencia de las redes familiares y comunitarias¹⁷ y corren un mayor riesgo de sufrir violencia doméstica al permanecer en casa y observar las cuarentenas, particularmente debido a la convivencia forzada con familiares hostiles a su orientación sexual o identidad de género;¹⁸
 - f. son a menudo excluidas de las medidas de protección social adoptadas por los Estados y son particularmente vulnerables a la xenofobia y las intolerancias conexas,¹⁹ son refugiados que viven en asentamientos informales de alta densidad en los que el distanciamiento físico es un desafío,²⁰ son solicitantes de asilo y personas desplazadas en un mundo en el que la mayoría de los países han cerrado sus fronteras y muchos han suspendido los derechos de asilo;²¹ y
 - g. son personas que viven con VIH/SIDA y están profundamente afectadas por las existencias y la falta de disponibilidad de los servicios médicos²² o por las limitaciones en el pago de los costos de transporte a los centros de salud.²³ Cuando no están en tratamiento antirretroviral pueden tener un sistema inmunitario comprometido, lo que puede ponerlos en mayor riesgo.²⁴

Los Estados deben reconocer la existencia de todas las personas LGBT bajo su jurisdicción y enfrentar las formas de discriminación múltiples e intersectoriales que les afectan, así como el

¹² Thomson Reuters Foundation, [“Who is going to stand up for us? A trans sex worker in Uganda on life under lockdown”](#), Openly, 14 de abril de 2020. Ver también ILGA LAC, [“PRONUNCIAMIENTO DE ILGALAC ANTE LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS Y SUS EFECTOS EN NUESTRA REGIÓN”](#), 20 de marzo de 2020.

¹³ IE SOGI, *supra* nota 11, para. 14 -18; [A/HRC/43/43](#), para. 44.

¹⁴ Suryasarathi Bhattacharya, [“Coronavirus Outbreak: Trans community’s lives come to standstill, but hope presents itself through welfare initiatives”](#), FirstPost, 19 de abril de 2020; Kyle Knight, Human Rights Watch, [“Bangladesh Should Support Hijra, Trans Under Covid-19”](#), 8 de mayo de 2020.

¹⁵ IE SOGI, *supra* nota 11, paras. 45-49; Angela Houghton, [“Maintaining Dignity: A Survey of LGBT Adults Age 45 and Older”](#), AARP Research, marzo de 2018.

¹⁶ Movement Advancement Project and SAGE, [“Understanding Issues Facing LGBT Older Adults”](#), 2017; The Human Rights Campaign and SAGE, [“COVID-19 & LGBTQ Older People”](#), abril de 2020.

¹⁷ IE SOGI, *supra* nota 11, para. 42-45, Ver también [A/HRC/31/54](#), para. 44.

¹⁸ OACNUDH, [“COVID-19 and the Human Rights of LGBTI People”](#), 17 de abril de 2020; PEPFAR, USAID and EpiC, [“Strategic Consideration for Mitigating the Impact of COVID-19 on Key- Population-Focused HIV Programs”](#), p. 2, 7 de abril de 2020; Ben Hunte, [“Coronavirus: ‘I’m stuck in isolation with my homophobic parents’”](#), BBC News, 16 de marzo de 2020.

¹⁹ António Guterres, *supra* nota 3, p. 11; Grupo de Trabajo de Sociedad Civil del *Equal Rights Coalition* sobre COVID-19, *supra* nota 10, p. 6.

²⁰ António Guterres, *supra* nota 3, p. 8; Erasing 76 Crimes, [“Kenyan police break up LGBT+ refugees’ protest”](#), 30 de abril de 2020.

²¹ António Guterres, *supra* nota 3, p. 11; Equal Rights Coalition Civil Society Organisations Working Group on COVID-19, *supra* nota 10, p.6; Rainbow Railroad, [“The Impact of COVID-19 on Displaced LGBTQI Persons”](#), p. 23, junio de 2020.

²² APCOM, [“COVID-19 and its effects on diverse SOGIESC communities, HIV services and Key Populations”](#).

²³ Nita Bhalla & Oscar Lopez, [“No medicine, no food: Coronavirus restrictions amplify health risks to LGBT+ people with HIV”](#), Reuters, 20 de mayo de 2020.

²⁴ PEPFAR *et al.*, *supra* nota 18.

impacto negativo agravado de la pandemia en el disfrute de sus derechos, y adoptar las medidas necesarias para incorporar sus preocupaciones y desafíos en el diseño, la aplicación y la evaluación de las medidas de respuesta y recuperación de la pandemia.

II. Sustentar el trabajo de la sociedad civil LGBT y los defensores de derechos humanos (y aprender de sus significativos logros)

En su informe de recursos globales, el *Global Philanthropy Project*, que recaba información de 15 gobiernos donantes y organismos multilaterales y 800 fundaciones privadas, ONG intermediarias y corporaciones, documentó un total de 560 millones de dólares en actividades de cooperación para el período 2017-2018. El proyecto concluyó que en ese período, la cooperación global dedicó menos de 31 centavos por cada \$100 al financiamiento de actividades en el campo de los derechos de las personas LGBT (0,31%). En los mismos dos años, la financiación global por parte de gobiernos donantes a actividades relevantes a los derechos de las personas LGBT fue de menos de 4 centavos por cada \$100 dólares (0,04%).²⁵ En la mayor parte del mundo los extraordinarios retos planteados por la situación de violencia y discriminación basadas en orientación sexual e identidad de género son enfrentados por la sociedad civil con esos exiguos recursos y sin ninguna intervención del Estado.

A estos retos se suma la situación generada por la pandemia. En su actividad de recabo de información el mandato recibió información sobre una multiplicidad de organizaciones que vieron sus fuentes de recursos mermadas o suspendidas, prácticamente de la noche a la mañana, y otras muchas que desde entonces tienen graves preocupaciones sobre sus prospectos de financiamiento para el futuro.

Existe abundante evidencia de que la perseverancia y la resiliencia son rasgos de los movimientos LGBT²⁶ y el IE SOGI ha recibido abundante información sobre diferentes iniciativas emprendidas por las organizaciones de la sociedad civil para, aún bajo estas graves dificultades, abordar las consecuencias de la pandemia en las comunidades que sirven. Entre estas se encuentran actividades tan diversas como la formulación y suministro de información sobre el avance de la pandemia y las medidas necesarias para enfrentarla; la recolección y distribución de paquetes de alimentos, productos de higiene y, en algunos casos, suministros médicos; y múltiples iniciativas de apoyo jurídico, psicológico y psicosocial.²⁷

Asimismo, en el mundo existe un complejo tejido de personas y entidades individuales cuya acción colectiva garantiza el apoyo mutuo, la solidaridad y la protección de todos; está formada por activistas individuales, sociedad civil y sus aliados, incluyendo a iglesias y empresas que promueven la inclusión social, así como las entidades donantes que trabajan con la sociedad civil. En este contexto, varias ONGs globales han desplegado arduos y exitosos esfuerzos para crear y mantener fondos de emergencia que están proporcionando líneas vitales a organizaciones locales que, en algunos casos, vieron sus ingresos detenerse de la noche a la mañana.²⁸ El mandato está convencido de que esta labor ha protegido a los movimientos LGBT de lo que de otra manera hubiese sido un colapso inmediato y catastrófico, y constituye evidencia del aporte que brindan las organizaciones que operan como centros neurálgicos de estas redes, en estrecho contacto con la comunidad internacional y las Naciones Unidas.

²⁵ Global Philanthropy Project, [“2017-2018 Global Resources Report: Government and Philanthropic Support for Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex Communities”](#), p.20, mayo de 2020.

²⁶ OutRight Action International, [“Vulnerability Amplified: The Impact of COVID-19 on LGBTIQ People”](#), p. 60, 7 de mayo de 2020.

²⁷ OutRight Action International, *supra* nota 26.

²⁸ The Commonwealth Equality Network & the Kaleidoscope Trust, [“LGBTI+ in the Commonwealth in the COVID-19 era”](#); OutRight Action International, *supra* nota 25, p. 7 and [Outright Emergency Fund](#); ASEAN SOGIE CAUCUS, [“Call to donors and funders operating in Southeast Asia: Mobilize Rainbow Resilience”](#); [Frontline AIDS’ Emergency Response Grants](#).

Al mismo tiempo, los fondos de respuesta rápida que son una medida indispensable durante la crisis no pueden ser considerados como sustitutivos de la necesidad de apoyo estratégico a la sociedad civil y a la labor continua y sustentada en mediano y largo plazo de los defensores y defensoras de los derechos humanos. A medida que las anomalías creadas por la pandemia se extienden en el tiempo y se hace evidente que partes significativas de ellas pasarán a formar parte integral de la llamada "nueva normalidad", se hace evidente que la reconceptualización de las estructuras de diseño y gestión de las actividades de cooperación, la continuidad del trabajo global y regional, el apoyo continuo a las organizaciones de base (en particular a su capacidad de planificación y ejecución estratégica), el acceso de todos al financiamiento en condiciones de equidad, y la continua democratización de las actividades de cooperación internacional continúan siendo un componente indispensable de la agenda de derechos humanos.

Los organismos de cooperación del Estado, así como otros organismos y entidades donantes, deben comprometerse a aumentar los recursos destinados a mejorar el disfrute de los derechos de las personas, comunidades y poblaciones LGBT mediante la promoción de la equidad y la justicia de género, racial y económica. El impacto de cualquier reducción de la financiación en la viabilidad a largo plazo del extraordinario sistema de alerta temprana, apoyo mutuo, protección y promoción que se ha creado a lo largo de medio siglo de movimientos modernos para los derechos humanos de las personas LGBT debe ser considerado cuidadosamente. Además, los donantes que aún no lo hayan hecho deberían considerar urgentemente la posibilidad de introducir cambios relevantes en contratos de cooperación en curso, adjudicar prórrogas sin costo, permitir la reasignación de recursos a través de líneas presupuestarias, apoyar la mejora de los protocolos de seguridad y autocuidado y la priorización de la seguridad y simplificar los procedimientos administrativos, incluyendo la flexibilidad a mecanismos de respuesta COVID-19 que protegen los servicios esenciales, los enfoques basados en derechos, y el diálogo inclusivo y transparente con las comunidades.

III. Proteger a las personas LGBT de violencia y discriminación en el contexto de la pandemia (y enjuiciar a los perpetradores)

La vulnerabilidad acrecentada de las personas LGBT en situaciones de emergencia está bien documentada.²⁹ Como establece el mandato, "[l]a las desigualdades, la discriminación y la violencia se refuerzan en los entornos humanitarios, poniendo en peligro a los que ya son más vulnerables".³⁰ Todas las medidas de emergencia deben adoptarse dentro del marco jurídico que exige que sean lícitas, necesarias y proporcionadas al objetivo perseguido; tampoco deben desplegar un impacto discriminatorio directo o indirecto, y ser limitadas en el tiempo.³¹ Cuando los gobiernos promulgan políticas públicas para combatir la pandemia, deben considerar de qué manera afectarán las vidas y los medios de vida de las personas LGBT.

La evaluación de si una medida es necesaria y proporcional, así como su posible impacto discriminatorio, se evalúa con la debida atención al contexto en el que se ésta se implementa. En cada comunidad, eso significa tener en cuenta las realidades y necesidades de las personas históricamente sometidas a discriminación. Por ejemplo, en términos de disparidades de salud, los hombres homosexuales y las mujeres trans constituyen una proporción significativa de las personas que viven con sistemas inmunitarios comprometidos por el VIH cuando no están en

²⁹ El tsunami del Océano Índico (2004), y los retos enfrentados por las *warias* (un "tercer género" tradicional en Indonesia) después de la erupción del Monte Merapi en 2010, el terremoto de Haití (2010) y el ciclón tropical Winston (2016), entre otros, han demostrado cómo se produce la secundarización de las personas LGBTIQ antes, durante y después de las emergencias. OutRight Action International, nota *supra* 26, p. 14.

³⁰ IE SOGI, *supra* nota 11, par. 59.

³¹ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *supra* nota 4; OACNUDH, "[Emergency Measures and COVID-19](#)", 27 de abril de 2020. Ver también Grupo de Trabajo de Sociedad Civil del *Equal Rights Coalition* sobre COVID-19, *supra* nota 10, pp. 2-3; Southern Africa Litigation Centre (SALC), "[A Legal Overview of the Impact of COVID-19 on Justice and Rights in Southern Africa](#)", SALC Policy Brief No. 1 of 2020, mayo de 2020.

terapia antirretroviral y no hay supresión viral y, por lo tanto, corren un mayor riesgo de desarrollar síntomas graves de COVID-19. Esto se ve agravado por el estrés al que la pandemia ha sujetado a la industria de los suministros médicos, que ha dado lugar a la escasez de antirretrovirales para quienes viven con el VIH/SIDA en muchas partes del mundo. Al mismo tiempo, las leyes de criminalización harán que sea mucho menos probable que las personas LGBT estén dispuestas a ir al gobierno a buscar ayuda o ayuda cuando estén enfermas. Dado que la criminalización es discriminación y violencia promovida por el Estado, las barreras creadas por ella en el acceso a los servicios deben abordarse como una responsabilidad de éste.

Los toques de queda basados en género -que dictan qué días pueden salir a la calle las personas de un género específico - han condenado a las personas de género diverso a la reclusión permanente, al tiempo que hacen que las personas trans sean blanco de humillaciones y violencia cuando salen.³²

Se debe considerar cuidadosamente la forma en que las personas que han trabajado en el sector informal, y en esferas como el trabajo sexual, tienen acceso a los regímenes de protección social que a menudo les excluyen. Hay una necesidad urgente de que los gobiernos y, en particular, los proveedores de salud y atención social trabajen con las comunidades afectadas.³³ En todas las circunstancias, el apoyo a las personas que fuera de los tiempos de pandemia operan en el sector informal debería ser fácilmente accesible para todos los trabajadores sexuales, incluidos los migrantes con estatus de residencia ilegal o incierto y sin hogar.

Los Estados también deben considerar la posibilidad de establecer refugios de emergencia para las personas LGBT, que generalmente están sobrerrepresentadas en las poblaciones en situación de calle debido a procesos de exclusión social.³⁴ Deben garantizar la protección y posiblemente el tratamiento; y suspender las sanciones para aquellos que puedan demostrar que no pueden cumplir con las directivas de estancia en el hogar debido a preocupaciones materiales, como en el caso de los huéspedes de dormitorios que no pueden permanecer en las instalaciones durante el día.³⁵

Por último, dado que las órdenes de estancia en casa han confinado a muchos niños y jóvenes LGBT y ancianos a hogares que no aceptan sus orientaciones sexuales e identidades de género, lo que conduce a condiciones inseguras en el hogar y a mayores tasas de violencia doméstica, abuso físico y emocional, así como daños a largo plazo en su salud mental, deben habilitarse sistemas de apoyo y ayuda (como líneas directas y respuestas policiales) , inclusivos para las personas LGBT, y que deben funcionar en todo momento.

Las medidas gubernamentales para combatir la pandemia deben limitarse a la protección de la salud pública y no a la promoción de agendas anti-LGBT. Los gobiernos y los líderes políticos y religiosos no deben amplificar la toxicidad de COVID-19 con una mezcla de desinformación y odio, y las autoridades estatales deben observar y aplicar severamente los límites entre el discurso protegido y el discurso de odio. En este sentido, se deben tomar medidas para abordar las campañas de desinformación y el discurso de odio a través de las redes sociales.³⁶

³² Grupo de Trabajo de Sociedad Civil del *Equal Rights Coalition* sobre COVID-19, *supra* nota 10, p. 8. Cristian González Cabrera, Human Rights Watch, "[Panama's Gender-Based Quarantine Ensnarers Trans Woman: Trans-Sensitive Police Protocol Needed to Prevent Harassment](#)", 2 de abril de 2020; BBC News, "[Coronavirus: Peru limits movement by gender to stem spread](#)", 3 de abril de 2020; Open Democracy, "[The Danger of Being Transgender in Latin America in Time of Quarantine](#)", 21 de abril de 2020; Ximena Izquierdo Ugaz, "[The Issue With the Gender-Based Curfew in Countries Like Peru, Panama & Colombia](#)", Remezcla, 24 de abril de 2020.

³³ Lucy Platt, *et al.*, "[Sex workers must not be forgotten in the COVID-19 response](#)", The Lancet, 15 de mayo de 2020.

³⁴ IE SOGI, *supra* nota 11, para. 14-18.

³⁵ Certi Diritti, "[Coronavirus: nessuno resti indietro, compresi i sex worker. Appello a Parlamento e Governo](#)".

³⁶ OACNUDH, *supra* nota 18; Naciones Unidas, "[The United Nations Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech](#)", 11 de mayo de 2020.

Por último, los gobiernos no deben utilizar medidas relacionadas con el COVID-19 para atacar o enjuiciar a las personas en función de su orientación sexual o identidad de género. El uso de la pandemia para justificar la introducción o aprobación de legislación que limite o retire los derechos o pospone la entrada en vigor de los derechos exigidos judicialmente es una manera escandalosa de utilizar la emergencia sanitaria para alcanzar objetivos políticos que de otro modo han fracasado. Todas las acciones de la policía y los funcionarios administrativos, incluida la aplicación de las disposiciones de cuarentena, las redadas, las demandas de documentos de identificación y la ejecución de las multas durante el toque de queda, no deben ser discriminatorias ni arbitrarias, y no deben ser una excusa para atacar a las personas LGBT ni el disfrute de sus derechos. A este respecto, los Estados tendrán que velar por que las víctimas de violaciones de los derechos humanos que se hayan perpetrado utilizando COVID-19 como excusa, o como resultado de las medidas aplicadas para hacer frente a la pandemia, tengan acceso a reparación, incluida la no repetición y las reparaciones. Esto debe, a su vez, ir acompañado de las acciones respectivas para garantizar la rendición de cuentas de los agentes estatales y no estatales involucrados en la perpetración.

En este contexto, el acceso eficiente y eficaz a la justicia es una necesidad. Como señaló el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas,

el acceso a la justicia y a recursos jurídicos eficaces no es un lujo, sino un elemento básico para proteger los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente los de los grupos más vulnerables y marginados. Así, por ejemplo, es esencial que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan a los casos de violencia doméstica, que los teléfonos de emergencia para atender casos de violencia doméstica funcionen y que las mujeres y niños víctimas de este tipo de violencia tengan acceso efectivo a la justicia y a los recursos jurídicos.³⁷

Las autoridades deben adoptar medidas de respuesta a la pandemia dentro del marco jurídico dado por el derecho internacional de los derechos humanos, considerar cómo estas políticas afectarán la vida y los medios de vida de las personas LGBT, y garantizar el funcionamiento continuo de los sistemas de apoyo y acceso a la justicia. En contextos en los que persiste la criminalización de las relaciones entre personas del mismo sexo, el Estado debe remediar todas las barreras creadas por él en el acceso a los servicios. Los Estados deben adoptar todas las medidas para combatir la incitación al odio en el contexto de la pandemia y todas las medidas necesarias para remediar las campañas de desinformación y la incitación al odio a través de las redes sociales.³⁸

IV. La discriminación indirecta es un riesgo real y significativo (y exacerba la estigmatización contra las personas LGBT)

Las normas jurídicas que prohíben la discriminación indirecta se encuentran en diversas leyes nacionales, tratados internacionales y otros instrumentos de derechos humanos. La discriminación indirecta en esta materia se produce cuando una disposición o práctica aparentemente neutral pone a las personas que tienen una orientación sexual o identidad de género en particular en desventaja en comparación con otras, a menos que la disposición o la práctica tenga un objetivo legítimo, sea necesaria y apropiada.

Las medidas relacionadas con el COVID-19 pueden aumentar el riesgo significativo de discriminación indirecta. Por ejemplo, las pruebas y el tratamiento deben estar disponibles y ser accesibles para todas las personas, un principio que ha sido afirmado por una gran mayoría de los titulares de mandatos de Procedimientos Especiales: "Toda persona, sin excepción, tiene derecho a intervenciones que salvan vidas y esta responsabilidad recae en el gobierno. La

³⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *supra* nota 4, par. 12.

³⁸ OACNUDH, *supra* nota 18, Naciones Unidas, *supra* nota 36.

escasez de recursos o el uso de regímenes de seguro públicos o privados nunca deben ser una justificación para discriminar a determinados grupos de pacientes [...] Toda persona tiene derecho a la salud",³⁹ y la *Equal Rights Coalition* ha determinado que esto "debe incluir la divulgación a las comunidades marginadas que de otro modo podrían carecer de acceso a la atención médica (por ejemplo, aquellos que sufren desamparo, trabajadores sexuales, personas en situación de pobreza)".⁴⁰

Ser capaz de pagar y acceder a la atención médica es esencial para las pruebas de COVID-19, así como para tratar los síntomas de la enfermedad. Sin embargo, las personas LGBT son más propensas que sus contrapartes a carecer de cobertura de salud o de los recursos monetarios para visitar a un médico, incluso cuando esto sea necesario. Esto puede conducir a graves dificultades económicas cuando la atención médica se evalúa en última instancia.⁴¹ Además, las personas LGBT regularmente experimentan estigma y discriminación cuando acuden a los servicios de salud, lo que conduce a disparidades en el acceso, la calidad y la disponibilidad de atención médica. Esa discriminación, exacerbada por el riesgo de detención o violencia en entornos de criminalización, eleva los riesgos para la salud de las personas LGBT durante la pandemia.⁴²

Los servicios de salud, como el tratamiento del VIH/SIDA, la terapia de sustitución hormonal y la atención sanitaria reproductiva y sexual, deben considerarse tratamientos esenciales para salvaguardar la vida, ya que hay abundantes pruebas de su impacto vital en la buena salud y el bienestar. Debe darse prioridad a la continuidad de los servicios de salud mental y en la aplicación de sistemas para facilitar su prestación en línea en condiciones de cuarentena o aislamiento.

En muchos casos, los líderes militares, policiales, comunitarios o religiosos son reclutados para administrar los sistemas de distribución de alimentos o productos higiénicos. Es necesario que, como requisito para llevar a cabo esta función, dichas personas se comprometan a no discriminar por cualesquiera motivos. En el marco de la emergencia de salud pública, las definiciones particulares de lo que se reconoce como una familia no pueden utilizarse como criterio o excusa para rechazar la entrega de recursos, y las decisiones de entrega de recursos deben estar absolutamente libres de ideas preconcebidas sobre las personas LGBT y sus familias. En el caso de comunidades o poblaciones en las que la desconfianza hacia la policía es generalizada, se debe tener en cuenta la entrega de alimentos u otros recursos por medios alternativos.

*Por estas y otras razones, las organizaciones internacionales de la sociedad civil han estado pidiendo que los Estados se adhieran proactivamente a un estándar de diligencia debida: 1) estudiando y evaluando los impactos en los derechos humanos que el Estado puede causar o contribuir a través de medidas de respuesta o recuperación de la pandemia; 2) implementando las conclusiones de las evaluaciones de impacto en los procesos interinstitucionales pertinentes y tomando las medidas apropiadas de acuerdo con su participación en el impacto; 3) evaluar la eficacia de las medidas y los procesos para hacer frente a los impactos adversos de los derechos humanos con el fin de saber si están funcionando; y 4) monitoreando cómo se están abordando los impactos y mostrando a las partes interesadas, en particular las comunidades afectadas, que existan políticas y procesos adecuados como elemento integral del proceso de diseño, aplicación y evaluación de las medidas de respuesta a la pandemia.*⁴³

³⁹ Procedimientos Especiales de las Naciones Unidas, "[No exceptions with COVID-19: 'Everyone has the right to life-saving interventions'](#)", 26 de marzo de 2020.

⁴⁰ Equal Rights Coalition Civil Society Organisations Working Group on COVID-19, *supra* nota 10, p. 9.

⁴¹ Human Rights Campaign, "[The Lives & Livelihoods of Many on the LGBTQ Community are at Risk Amidst COVID-19 Crisis](#)", Human Rights Campaign Foundation, 3 de marzo de 2020.

⁴² OACNUDH, *supra* nota 18.

⁴³ ILGA World, "[Call to Action: Addressing Discrimination and Inequality in the Global Response to COVID-19](#)", 7 de mayo de 2020.

V. La representación de las personas LGBT en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las medidas específicas COVID-19 es clave (así como reflejar sus voces)

La necesidad de involucrar a las organizaciones LGBT fue una demanda constante hecha por la mayoría de las partes interesadas que intervinieron en los diálogos con el mandato. Como resultado de la historia de violencia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, las personas LGBT han desarrollado en muchos casos mecanismos particulares de supervivencia y resiliencia que no serán inmediatamente evidentes para aquellos que no pertenecen a las comunidades, o que no han tenido interacción con ellas a lo largo del tiempo. Los responsables de la formulación de políticas no deben confiar en sus intuiciones al diseñar respuestas que impacten a la comunidad LGBT.

Por ejemplo, es difícil confiar en la confianza entre las personas LGBT y el personal encargado de hacer cumplir la ley en contextos en los que se criminaliza la diversidad sexual y de género e, incluso sin criminalización, la violencia y la discriminación históricas promovidas por el Estado dificultan el intercambio de información. Las rutinas desarrolladas por personas LGBT pueden ser muy diferentes: para dar solo un ejemplo, las personas que se dedican al trabajo sexual solo podrían interactuar con los proveedores de salud durante un horario de noche.

Sólo la participación de las personas y comunidades interesadas en el proceso a través del cual se prevén e implementan las medidas permitirá respuestas que aumenten su impacto reorientando la respuesta a los modelos comunitarios de prestación de servicios de salud, el monitoreo de las respuestas a la pandemia, la movilización y promoción de la resiliencia y el monitoreo con base en las obligaciones de derechos humanos.⁴⁴

VI. Evidencia: debe obtenerse en materia de impacto del COVID-19 en las personas LGBT (y los Estados deben seguir buenas prácticas)

Como ha señalado el mandato,⁴⁵ como resultado de las barreras creadas por la criminalización, la patologización, la demonización y otros factores institucionales para el estigma, no existen estimaciones precisas sobre la población mundial afectada por la violencia y la discriminación basada en la orientación sexual y/o la identidad de género. Además, "en un contexto de negación, los perpetradores se sienten motivados y habilitados para suprimir o castigar la diversidad. Invariablemente, los datos recopilados serán poco fiables, poco sistemáticos y sesgados; por lo tanto, todas las medidas estatales para hacer frente a la violencia y la discriminación ya sean políticas públicas, acceso a la justicia, reforma de la ley o acciones administrativas, se verán obstaculizadas por este hecho."⁴⁶

El principio de la debida diligencia, que exige a los Estados proteger a quienes están bajo riesgo de violencia y discriminación y adoptar medidas para comprender y eliminar la estigmatización cultural y otras causas sociales de violencia y discriminación, también forma parte de la base de la responsabilidad del Estado cuando el Estado sabe, o tiene motivos razonables para creer, que se están perpetrando abusos.

Las leyes que existen en más de 70 países que criminalizan, estigmatizan e imponen discriminación contra las personas homosexuales, lesbianas y bisexuales harán casi imposible recopilar adecuadamente datos de salud pública sobre ellos: como ha señalado el mandato,

⁴⁴ MPact Global Action for Gay Men's Health and Rights, "[Global Fund and COVID-19: Implications for Key Populations](#)".

⁴⁵ IE SOGI, [A/HRC/41/45](#), par. 12.

⁴⁶ IE SOGI, [A/HRC/38/43](#), par. 62.

La diligencia del Estado para prevenir, enjuiciar y castigar la violencia y la discriminación basadas en la orientación sexual y la identidad y expresión de género es imposible en entornos en los que el Estado criminaliza ciertas formas de orientación sexual e identidad y expresión de género. En esos entornos, la recopilación de datos totalmente eficaz, es decir, la recopilación de datos que sirve para abordar la violencia y la discriminación también es imposible. De hecho, en contextos como los descritos debe existir la presunción de que los datos se recopilan para fines contrarios al derecho internacional de los derechos humanos, una hipótesis respaldada por múltiples informaciones recibidas por el titular del mandato sobre la utilización de datos para objetivos tales como la vigilancia, el acoso, el entrapamiento, la detención y la persecución por parte de funcionarios gubernamentales.⁴⁷

Por lo tanto, la desagregación de datos que permite una comparación de los grupos de población forma parte de las obligaciones bajo el derecho internacional de los derechos humanos y se ha convertido en un elemento del enfoque de derechos humanos. Esto incluye datos relacionados con la violencia y la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género. Los Estados también necesitan datos de esta naturaleza para sus informes a los organismos internacionales de derechos humanos en cumplimiento de sus obligaciones. El monitoreo incluye examinar los datos recopilados por los organismos administrativos y a través de encuestas estadísticas, censos, encuestas de percepción y opinión y juicios de expertos.

A través de este sistema de seguimiento y evaluación, los Estados pueden cumplir con su deber de vigilar el impacto de la pandemia en todas las personas cuya identidad (o identidades) las coloca en una situación de desventaja o vulnerabilidad. El IE SOGI alienta a los Estados a que se comprometan con las organizaciones y redes LGBT para diseñar y adoptar metodologías que permitan la recopilación de datos relacionados con las personas LGBT, garantizando al mismo tiempo su seguridad. Sólo entonces se puede decir que las lecciones aprendidas se extraerán de esta pandemia y se aplicarán para mitigar y prevenir un impacto discriminatorio de la siguiente.

⁴⁷ IE SOGI, *supra* nota 45, par. 22.