Cuestionario del Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre la protección contra la violencia y la discriminación por orientación sexual e identidad de género, Sr. Víctor Borloz-Madrigal

1. **¿Cuáles son los esfuerzos actuales de los Estados para aumentar su conocimiento sobre la población LGBT?**

**Específicamente, si se incluyen preguntas sobre la orientación sexual y la identidad de género en las encuestas gubernamentales (por ejemplo, el censo, las encuestas nacionales de salud, las encuestas sobre ingresos y condiciones de vida u otras encuestas financiadas u ordenadas por el Estado), los registros administrativos (por ejemplo, certificados de nacimiento/registros de nacimiento, tarjetas de identidad, registros escolares, licencias profesionales, registros de seguridad social y de beneficios públicos, y otros documentos gubernamentales)?**

Se han realizado algunos esfuerzos para identificar las características y contexto en que se encuentra esta población a través de encuestas (Encuesta Nacional de Juventud 2005 y la Encuesta Nacional de Valores en la Juventud 2012). Por parte del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), en los tres levantamientos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) –un proyecto para conocer los prejuicios, prácticas discriminatorias y efectos de la discriminación– también se han incluido preguntas para identificar la orientación sexual.

Otro esfuerzo promovido por el CONAPRED con apoyo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y que contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil, es la *Encuesta sobre Discriminación por motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género 2018* (ENDOSIG), autoadministrada en línea, que respetó los criterios de libre reconocimiento de la identidad.

Con esta metodología, la ENDOSIG sorteó la dificultad de captar información confiable sobre la orientación sexual e identidad de género que prevalece en encuestas cara a cara y en hogares a través de una persona informante que responde por todas las demás integrantes. Estuvo dirigida a personas de 16 años y más, residentes en el territorio nacional y que se autoidentifican como gays, lesbianas, bisexuales, trans (transgénero, travestis, transexuales) y de otras orientaciones sexuales e identidades de género no normativas.

Actualmente, el CONAPRED diseña la Encuesta sobre discriminación en contra de personas que tienen variaciones corporales congénitas en las características sexuales (la población intersexual), la cual se levantará en línea. A semejanza de la ENDOSIG, el proceso de diseño de la encuesta ha contado con la participación de organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, el Consejo Nacional de Funcionarios del Registro Civil (CONAFREC) de la Secretaría de Gobernación aprobó el Formato Único para la expedición y certificación del Acta de Nacimiento, que homologa el diseño, características y contenido de este documento en todo el país.

Se trata de un formato incluyente y centrado en la persona, que reconoce la diversidad familiar que existe en México, al asentar sin distingo los datos de filiación, es decir, el vínculo jurídico y/o consanguíneo del registrado. Asimismo, busca no estigmatizar la unión conyugal entre personas del mismo sexo, al asentar en las mismas los datos de los contrayentes, sin distinción en razón de sexo o género

Otra acción es la modificación y asociación de la Clave Única de Registro de Población (CURP) al momento en que es notificada la resolución administrativa por la expedición de una nueva acta de nacimiento. Con este proceso, no se visibiliza en la constancia la CURP que dio origen al cambio; de ese modo, se evita estigmatizar a la persona por su identidad de género.

Por otro lado, el 15 de junio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a los *Lineamientos para el trámite de pasaportes y del documento de identidad y viaje en el territorio nacional*, con la cual se eliminan obstáculos para la expedición de pasaportes de las personas trans y se crean mecanismos que protegen su identidad.

El Poder Judicial de la Federación promueve la concientización sobre los derechos de las personas LGBT a través de conversatorios y trípticos informativos distribuidos al público en general, así como la campaña titulada “No te rompas la cabeza” en materia de derechos humanos e igualdad de género con ejes temáticos, entre ellos la comunidad LGBT.

Asimismo, mediante el Instituto de la Judicatura Federal se realizan distintas acciones para dar a conocer la situación de la comunidad LGBT, tales como: la adición permanente de la materia “Elementos teórico-prácticos para juzgar con perspectiva de género” en los cursos de formación de aspirantes a ocupar el puesto de los órganos jurisdiccionales; la maestría en “Derechos humanos, impartición de justicia y género”; el diplomado “Impartición de justicia con perspectiva de género para grupos en situación de vulnerabilidad”; entre otros cursos y maestrías relacionadas.

Dentro del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), desde agosto de 2015 hasta la fecha, se ha desarrollado una estrategia de difusión para propiciar un cambio cultural a favor de la igualdad y el enfoque de no discriminación en la actuación profesional del Instituto.

En junio de 2016, la Procuraduría General de la República celebró un convenio de colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México, con objeto de realizar una investigación denominada *Diagnóstico Institucional sobre la incorporación de la perspectiva de género y la igualdad entre mujeres y hombres*.

Una de las estrategias de investigación consistió en el desarrollo y aplicación de un cuestionario, el cual tomó como base el concepto de régimen de género y sus cuatro aspectos: i) actitudes y creencias, ii) prácticas, iii) experiencias y iv) conocimiento. El propósito del ejercicio fue dar cuenta del estado de la incorporación de la perspectiva de género y la prevalencia de la igualdad y la no discriminación al interior de la institución y en sus actividades sustantivas.

El objetivo general planteado fue examinar la cultura institucional de género a partir de la posición que ocupa la persona en la institución y de sus características sociodemográficas. De esta manera, en la sección de “Datos sociodemográficos”, se incluyó la orientación sexual como una de las principales categorías del personal a analizar. Con relación a ésta, la gran mayoría de personas (96.3%) indicó que son exclusivamente heterosexuales, 1.9% no son heterosexuales y 1.9% ha tenido una pareja del mismo sexo.

Por otra parte, la institución publicó el *Protocolo Nacional de Actuación para el personal de las instancias de procuración de justicia del país en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género*, resultado coordinado entre diversas organizaciones de la sociedad civil e instituciones de gobierno de los ámbitos federal y estatal. Dicho Protocolo fue aprobado por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, instancia de coordinación nacional.

El Protocolo establece las reglas de actuación que deberá seguir el personal de las instancias de procuración de justicia en casos que involucren a personas LGBT y, en específico, establece la protección de datos personales como uno de los principios que deben ser observados, señalando que: “Las y los servidores públicos que intervengan en el procedimiento, garantizarán, en el ejercicio de sus funciones, el manejo y la protección de datos personales sensibles, conforme a la normatividad aplicable”.

1. **¿Qué tipo de datos puede recopilar el gobierno para comprender la naturaleza y el alcance de la violencia (por ejemplo, a través de estadísticas sobre los delitos de odio y la incitación al odio LGBT), la discriminación y las disparidades en la salud, la educación, el trabajo, la participación cívica y otras áreas importantes?**

El Censo Nacional sobre Derechos Humanos presenta información relativa a los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos registrados en los expedientes de queja calificados por los organismos de protección de derechos humanos, por nivel de gobierno y entidad federativa según el principio de igualdad ante la ley y no discriminación. Asimismo, la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017 brinda estimaciones sobre las distintas formas de discriminación experimentadas por la población LGBT del país.

No obstante, estas dos fuentes de información son insuficientes para medir cabalmente el alcance de la violencia por tipo de población LGBT.

Por lo que respecta a la estadística judicial generada por el Consejo de la Judicatura Federal, en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) se incluye un rubro para identificar a las personas pertenecientes a la comunidad LGBT dentro del proceso penal acusatorio; sin embargo, en no se cuenta con un rubro específico para identificar así una persona de la comunidad LGBT fue víctima de algún delito por razones de odio.

Un aspecto fundamental para el correcto levantamiento es tener claro que existe una enorme heterogeneidad al interior de este grupo; las barreras que cotidianamente enfrentan se relacionan con la orientación sexual e identidad de género que cada persona tiene.

1. **¿Qué salvaguardias existen y qué salvaguardias son necesarias para proteger los derechos humanos de las personas que proporcionan datos personales, así como de las personas que recogen dichos datos? Esta pregunta incluye lo siguiente:**

a. Salvaguardias para proteger la privacidad de las personas que proporcionan datos sobre su orientación sexual/identidad de género, y la confidencialidad de los datos proporcionados por estas personas.

**b. Normas estatutarias o políticas administrativas más amplias para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales, como los organismos de estadística.**

El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) tiene la finalidad de suministrar a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional, de acuerdo con los principios rectores de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia (art. 3 de la CPEUM).

Los objetivos del SNIEG son producir Información; difundirla oportunamente a través de mecanismos que faciliten su consulta; promover su conocimiento y uso y conservarla (art. 4). Asimismo, la Ley del SNIEG reconoce explícitamente algunos derechos de las personas informantes, como el de la confidencialidad y la seguridad en el manejo de la información personal en poder de organismos públicos y privados, y el derecho a la información (art.40).

En el caso de INEGI, respecto a la protección de datos personales, se cuenta con la siguiente normatividad:

* Políticas para la seguridad de la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
* Reglamento de transparencia y acceso a la información pública del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Capítulo II
* Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica
* Principios y Buenas Prácticas para las Actividades Estadísticas y Geográficas del SNIEG.

Por parte del INAI, existen leyes que incorporan el enfoque de derechos humanos e igualdad y salvaguardan la información sensible de las personas, tales como:

* La “Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados” en sus artículos 3 fracción X, 7, 86 y 89 fracción X,
* La “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública” en sus artículos 17 y 21 Fracciones XV y XXI,
* La “Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares” en sus artículos 3 fracción VI, 9, 13, 67, 68 y 69.

El INAI establece las pautas a seguir por las instituciones a todos los niveles de gobierno para el debido tratamiento de la información proporcionada por la ciudadanía a los sujetos obligados, al mismo tiempo que observa y sanciona a quienes incumplen con lo establecido en las leyes vigentes en el país. La salvaguarda de la protección de los datos personales solicitados por las instituciones recae en ellas mismas, según lo establecido dentro de la normatividad vigente.

1. **¿Cuáles son los riesgos asociados con la recopilación y gestión de datos sobre orientación sexual e identidad de género y las iniciativas para superar esos riesgos?**

El levantamiento de los datos sobre orientación sexual e identidad de género debe llevarse a cabo, como premisa elemental, de acuerdo con un enfoque de derechos, reconociendo el derecho a la libre manifestación de la identidad y la expresión, como experiencia de la diversidad, en un ambiente que permita obtener reconocimiento individual, que garantice el ejercicio de libertades y que ofrezca seguridad. Así, no se puede forzar la declaración de datos sobre orientación sexual e identidad de género en registros administrativos, encuestas u otras fuentes de información estadística.

Ante el riesgo de sufrir discriminación al asumir abiertamente o declarar una orientación sexual o identidad de género no normativa, muchas personas optan por no hacerlo. Y siempre habrá quienes prefieran reportar orientaciones sexuales e identidades de género normativas por las experiencias dolorosas de discriminación.

Uno de los principales riesgos asociados con la recopilación y gestión de datos sobre LGBT en México tiene que ver con la vulnerabilidad de la persona informante y su auto-percepción de revictimización. En este sentido, la recopilación y gestión de datos sobre orientación sexual e identidad de género deben basarse en un protocolo de máxima confidencialidad, respeto y no revictimización para la persona informante. Lo anterior implica desde cómo recabar el dato sobre la orientación sexual de la manera menos hiriente posible, así como la anonimización del dato una vez que se procesa e integra la información. Otras dificultades tienen que ver con la falta de conceptualización en materia de medición, particularmente sobre identidad de género.

En relación con los datos personales sensibles, el riesgo recae en que dicha información, en caso de ser utilizada indebidamente, puede dar origen a discriminación o conlleva un riesgo grave. Paralelamente, otro reto es que la persona con discapacidad o perteneciente a algún grupo vulnerable, tenga conocimiento de sus derechos relacionados al acceso y manejo de la información así como de la protección de sus datos personales. El mal uso de la información sobre orientación sexual e identidad de género puede exponer a las personas causando la segregación o discriminación en el entorno personal, familiar, laboral y social de la persona afectada. Para evitarlo, las personas que recaban o administran esta información, deberían suscribir convenios o cartas de confidencialidad, cuya violación debe ser sancionada.

Ante esto, la “Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados”, en sus artículos 3 fracción X, 7, 86 y 89 fracción X, procura el manejo correcto de información sensible, y garantiza en el ámbito de su respectiva competencia, condiciones de accesibilidad para que los titulares que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho a la protección de datos personales.

1. **¿Existen circunstancias en las que la recopilación de datos no es aconsejable, como en países que penalizan las conductas sexuales consentidas entre adultos o en los que determinados organismos gubernamentales han demostrado ser motivo de preocupación en relación con el tratamiento de orientación sexual o identidad de género?**

En primer lugar, el levantamiento de la información debe llevarse a cabo con conocimiento del tema para evitar reproducir estereotipos y prejuicios. Sin embargo, existen algunos factores externos a considerar.

La mayor visibilización de las identidades de género y orientaciones sexuales no normativas podría desencadenar que grupos conservadores se opongan abiertamente a los esfuerzos realizados por los Estados o las organizaciones de la sociedad civil para levantar este tipo de información.

Puede resultar más difícil realizar las encuestas en lugares donde hay una mayor violencia y criminalización de las orientaciones sexuales e identidades de género no normativas. Así, es necesario tener mayor cuidado en el levantamiento y manejo de la información en zonas con mayor índice de crímenes de odio, a fin de no vulnerar la seguridad de las personas encuestadas. También debe tenerse en cuenta que, en algunos pueblos y comunidades indígenas, no se permite a las personas LGBT autonombrarse como tales.

Aun considerando lo anterior, es imperioso contar con información periódica sobre orientación sexual e identidad de género, para orientar políticas públicas que combatan el rechazo, la discriminación estructural y la violencia hacia las personas de la diversidad sexual y de género. La información debe permitir visibilizar la interseccionalidad de las personas sobre las cuales pueden atravesar variables como la etnicidad, el origen nacional, el estatus socioeconómico, la condición de discapacidad, el tipo de localidad en la que residen, entre otras.

1. **¿Cuándo los Estados realizan actividades de recopilación de datos, en qué medida la sociedad civil puede participar de manera significativa en el diseño e implementación de estos programas? Esta pregunta incluye lo siguiente:**

a. ¿Tienen los Estados políticas que guíen el proceso de participación de la sociedad civil programas nacionales de estadística y otros esfuerzos del estado para aumentar el conocimiento sobre las poblaciones LGBT?

**b. ¿Tiene la sociedad civil la capacidad, en términos de experiencia y conocimientos técnicos, de participar de manera significativa en los esfuerzos del Estado para recopilar datos?**

**c. ¿Qué constituye una participación significativa en esta área?**

Sin duda alguna, la sociedad civil tiene la capacidad, en términos de experiencia y conocimientos técnicos, de participar de manera significativa en los esfuerzos del Estado para recopilar datos. En México existen organizaciones de la sociedad civil que cuentan con capacidad técnica y conocimiento de las principales problemáticas de la población LGBT, por lo que la elaboración de instrumentos de recolección de información por parte de las instancias gubernamentales tiene necesariamente que hacerse a través de metodologías participativas con las organizaciones. Su participación y aportación es necesaria no sólo en el diseño, sino también en los procesos de capacitación, análisis y difusión de resultados.

Esto, sobre todo, porque las fuentes de información estadística oficiales en su mayoría carecen de variables para identificar la población de la diversidad sexual y de género, y esa ha sido una demanda reiterada de las organizaciones de la sociedad civil.

En el proceso de generar de información sobre personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas es premisa necesaria establecer un proceso de consulta y participación de organizaciones y personas expertas en el tema. En concordancia con el derecho a la participación y a la consulta, los Estados deben involucrar a las personas de la diversidad sexual y de género y a sus organizaciones y liderazgos en la definición y ejecución de los criterios para recopilar datos.

La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, obliga al INEGI a llevar a cabo consultas respecto a las actividades estadísticas y geográficas, así como a difundir las metodologías que se utilizarán en ellas antes de su implementación.

Para tal efecto, el Instituto se basa en los Lineamientos Generales para la Publicación de Metodologías que utiliza en la producción de información de interés nacional, reconociendo los principios de accesibilidad, transparencia, independencia y participación, y estableciendo los procedimientos de aprobación, publicación y análisis de las consultas sobre las metodologías de cada una de las actividades estadísticas, la periodicidad de las consultas y los procedimientos para atender las observaciones y sugerencias recibidas.

Por otro lado, en cuanto a la participación y consulta en términos de la arquitectura institucional, el SNIEG cuenta con un Consejo Consultivo Nacional, que puede opinar sobre los proyectos de los instrumentos programáticos; proponer a la Junta de Gobierno del INEGI temas, información e indicadores de interés nacional; proponer Subsistemas de Información y opinar sobre otros asuntos sometidos a su consideración.

Aunque el Consejo Consultivo Nacional se integra exclusivamente por personas servidoras públicas y representantes populares electos, federales y estatales, se puede invitar a sus sesiones a representantes de instituciones sociales y privadas, es decir, con voz, pero sin voto. También puede invitárseles, en el mismo carácter, a los comités de los subsistemas y a comités técnicos especializados, que son las instancias colegiadas de las unidades del Estado para promover el conocimiento y aplicación de las normas técnicas y disposiciones generales en materia estadística y coadyuvar en la elaboración o revisión de las normas técnicas, entre otras. También pueden participar en los comités técnicos consultivos de estadística y de información geográfica (sectorial, regional y especial). Así, la participación civil y académica en las estructuras formales del sistema resulta discrecional, a este nivel normativo.

1. **La falta de un esquema de clasificación global, ¿conlleva el riesgo de que los datos no sean útiles para las comparaciones internacionales o no reflejen con precisión las identidades y realidades vividas por las poblaciones locales?**

Ante la ausencia de un esquema de clasificación global, se puede correr el riesgo de caer en subjetividades. Por ello, es necesaria la utilización de marcos conceptuales, clasificaciones y métodos que permitan caracterizar de manera estandarizada a la población.

El campo de conceptualización y medición de la orientación sexual e identidad de género está todavía en construcción. No existe un consenso en cuanto a cuáles son las dimensiones a considerar, qué preguntas son las más precisas, adecuadas y comprensibles, cómo plantear las preguntas y con qué procedimientos técnicos, en qué sección del cuestionario, a quién preguntar, cómo reducir el rechazo a las preguntas.

Estas son algunas de las preguntas que habría que concertar para poder establecer un esquema de clasificación global, que tendría también que tener en cuenta, no solo aspectos conceptuales, sino también los desafíos metodológicos asociados al instrumento y proceso de levantamiento de información sobre la población de la diversidad sexual y de género.