DP-CLGBTI-012-2019

11 de marzo de 2019

**Señor**

**Víctor Madrigal-Borloz**

**Experto Independiente en protección contra la violencia y discriminación por orientación sexual e identidad de género**

**Naciones Unidas**

Excelentísimo señor:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con ocasión de dar respuesta a la solicitud de colaboración para el Informe del experto independiente sobre protección contra la violencia y la discriminación por orientación sexual e identidad de género.

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

En Estado costarricense ha iniciado acciones en torno a la recolección de datos desde mediados del año 2018. Como parte de estos esfuerzos, el UNFPA ha apoyado en este proceso en el cual se desea contar con datos relevantes sobre la población LGBTI. A partir de estos esfuerzos, con UNFPA se trabajó en la creación de un Informe denominado “*Marco de referencia para el abordaje de la población LGTBI en la producción y divulgación de las estadísticas oficiales*”, elaborado por los consultores Marco Vinicio Fournier Facio y Mar Fournier Pereira en diciembre anterior. De este informe se desprende lo siguiente:

**La III Encuesta Nacional de Juventudes[[1]](#footnote-1) es uno de los primeros y más completos esfuerzos en Costa Rica por generar indicadores sobre orientación sexual e identidad de género en el país.** Con un diseño muestral probabilístico, estratificado en etapas, un total de 6.500 personas entre los 15 y los 35 años contestaron la entrevista. Contemplaba preguntas sobre sexo y género: “Su sexo es… 1. Hombre, 2. Mujer, 3. Intersexual, 4. Hombre trans, 5. Mujer trans, 8. Otro, ¿cuál? \_\_\_\_\_\_ 9. NS/NR.” y “Actualmente ¿se considera usted de género… 1. Masculino, 2. Femenino, 3. Transgénero masculino, 4. Transgénero femenino, 5. Género no binario/género no fluido, 8. Otro:\_\_\_\_\_ 9. NS/NR”. Esta formulación permitió identificar a las personas trans e intersex.

La encuesta contenía también preguntas sobre las 3 dimensiones de la orientación sexual: atracción, comportamiento y autoidentificación, así como preguntas que indagaban sobre distintas formas de discriminación y violencia, incluyendo por orientación sexual e identidad de género.

Los resultados arrojan que solo un 0.3% indican un sexo diferente a hombre y mujer, y solo un 3.7% indica que no es heterosexual, que para una muestra de 6.500 casos, resulta demasiado bajo. La recomendación de Statistics Canada, es incluir estas variables solamente en muestras mayores a los 30.000 casos, para que el margen de error no sea demasiado alto[[2]](#footnote-2). Si bien para las poblaciones en cuestión los porcentajes que arrojan los resultados son pequeños y no permiten la generalización de los resultados, esta encuesta abre camino en la inclusión y visibilidad de las poblaciones LGBTI en el país, y señala la importancia de seguir trabajando en la producción de estadísticas sobre estas poblaciones en otras operaciones estadísticas.

En relación con registros administrativos, el 14 de octubre de 2014, la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), mediante acuerdo No. 47.069, otorgó el derecho a la persona asegurada a solicitar la protección a través del Beneficio Familiar, de quienes reúnan los requisitos generales, cambiando la definición de compañero o compañera en el Reglamento del Seguro de Salud. La persona interesada puede demostrar el vínculo de afinidad a través de la comprobación de una relación estable, bajo un mismo techo, pública, notoria y exclusiva, así como documentar la dependencia económica por parte del asegurado directo. La CCSS garantizó la formalidad de la unión mediante su “Registro de Parejas de Convivencia”, como un medio de acreditación de las características de la unión, sin distingo de sexo, a los efectos de trámite del Beneficio. Dicha información es de carácter confidencial y únicamente para acreditar dichas uniones que a la fecha no estaban reconocidas por la legislación costarricense y que por lo tanto, se trató de una acción afirmativa que debía validarse mediante un registro de carácter confidencial.

AGREGAR SINIRUBE

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?**

Desde la perspectiva del Estado de Costa Rica, al igual que logra acreditarse en el informe citado, las estadísticas sobre las poblaciones LGBTI son necesarias. Pero más allá de conocer los porcentajes que representan estas poblaciones dentro de la población general, **la inclusión de variables que permitan identificar personas LGBTI en el Sistema Estadístico Nacional (SEN), brindaría insumos sobre las condiciones en que viven estas poblaciones en el país**. No interesa el número de personas LGBTI que haya en el territorio, sino conocer sus condiciones en varios niveles: (1) Economía y bienestar, (2) Seguridad personal y violencia, (3) Salud, (4) Educación y (5) Participación ciudadana y política. En el ámbito de seguridad personal y violencia es fundamental recopilar las estadísticas sobre los delitos de odio y la incitación al odio LGBT. No obstante, actualmente se suscita un debate con autoridades judiciales sobre el registro e investigación de denuncias por delitos en razón de la orientación sexual o la identidad y/o expresión de género de las víctimas, dado que el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial han alegado que al no existir la tipificación de los crímenes de odio, no se pueden registrar administrativamente como tales.

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:**
   1. **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.**
   2. **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.**
2. **¿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?**

La confidencialidad y seguridad de los datos así como el adecuado uso de los mismos es un tema en debate con una serie de cuidados y cuestionamientos, desde sociedad civil. Esto ha sido debidamente recopilado en el informe de cita:

Sin embargo, tal como indica el Banco Mundial, una de las principales preocupaciones es garantizar que la producción y divulgación de estadísticas sobre estas poblaciones pueda hacerse en condiciones de seguridad. Organizaciones LGBTI y equipos de investigación en distintos países concuerdan y advierten que existen importantes riesgos que deben ser manejados con cautela para garantizar la seguridad de las poblaciones. En esta línea, esta propuesta busca generar insumos conceptuales y recomendaciones técnicas para la adecuada incorporación de la población LGBTI en las operaciones estadísticas oficiales.

El informe también destaca lo siguiente:

La seguridad es la principal preocupación de todas las organizaciones que fueron consultadas para la elaboración de este informe. Aun cuando la mayoría de las organizaciones coinciden en la importancia de contar con datos estadísticos, todas señalan que si no se toman las medidas necesarias para garantizar el resguardo de los datos y la seguridad de las personas participantes, este proceso podría resultar más un riesgo que un beneficio para las poblaciones.

En este sentido, el artículo 4 de la ley 7839 de 1998, sobre el Sistema de Estadística Nacional, que da origen al INEC, establece:

* “Las dependencias y entidades que conforman el SEN recopilarán, manejarán y compartirán datos con fines estadísticos, conforme a los principios de confidencialidad estadística, transparencia, especialidad y proporcionalidad, los cuales se especifican a continuación:
* Los datos obtenidos según esta ley serán estrictamente confidenciales, excepto los que provengan de instituciones públicas y los de carácter público no estatal, que serán de libre acceso para todos los ciudadanos.
* El INEC podrá entregar información individualizada sobre los diferentes productos generados por el SEN, siempre y cuando se proceda al bloqueo de los registros de identificación definidos en los documentos correspondientes, archivos electrónicos, registros administrativos y cualesquiera otros medios.
* En los directorios poblacionales de uso público, solo podrá aparecer información básica de las personas físicas y jurídicas, que no atente contra el principio de confidencialidad mencionado[[3]](#footnote-3)”.

Las recomendaciones propuestas por las organizaciones en Costa Rica, así como las sugeridas el Williams Institute y el PNUD, incluyen:

1. **Asegurar que la recolección de la información se haga en condiciones que garanticen la confidencialidad**, y no expongan a las personas LGBTI a estigmatización, discriminación, persecución o violencia por parte de terceras personas (en la familia o la comunidad) que podrían enterarse de su identidad.
2. Tomar las medidas pertinentes en términos de **seguridad informática, para evitar que las bases de datos con información sensible puedan ser objeto de ataques informáticos** que pondrían en riesgo la integridad de las personas LGBTI.
3. **Incluir cláusulas o reglamentos que delimiten el uso de estos datos**. Las organizaciones en Costa Rica señalan que esto es especialmente importante, tomando en cuenta que la coyuntura política en los próximos años podría cambiar, y su mayor preocupación es el uso que estos datos podrían tener en manos de un gobierno con posiciones adversas a la diversidad sexual[[4]](#footnote-4). La recomendación del PNUD en este punto es realizar una cuidadosa contextualización antes de divulgar cualquier dato relacionado con las poblaciones LGBTI, tomando en cuento los usos discriminatorios que se han hecho sobre este tipo de información[[5]](#footnote-5).

También el informe recogió información de organizaciones de sociedad civil mediante la técnica de grupos focales en donde se logró derivar preocupación generalizada sobre la privacidad de la información:

Las personas participantes manifiestan preocupaciones alrededor del efecto que esto podría tener sobre la discriminación y la violencia. Para esto, recomiendan tomar medidas de seguridad para garantizar la privacidad a la hora de recolectar los datos, así como asegurar que la información sensible que pueda identificar a una persona no será divulgada bajo ninguna circunstancia.

- “Generalmente después de la marcha del orgullo han existido agresiones físicas, como asegurarnos que brinda el número de cedula no puede poner en riesgo a la población LGBTI. Con la homofobia que hay en el país tendría que existir un alto nivel de seguridad para brindar esta información, sin embargo sí daríamos el número de cedula.” (Entrevista a mujer lesbiana, 12/11/18)

Por esta razón, consideran que la producción de estadísticas sobre las poblaciones LGBTI tiene que ir acompañada de campañas de sensibilización en medios de comunicación masiva.

Recomiendan que las personas que vayan a hacer la encuesta lo hagan en un lugar distinto al que viven, porque puede que si la persona que me viene a entrevistar es de mi comunidad yo no vaya a responder con la misma sinceridad.

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?**
2. ¿Cuando 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:
   1. ¿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?

Como se ha detallado a lo largo del cuestionario, recientemente se realizó un informe al respecto. En este informe se incorporaron las inquietudes y se dio participación a la sociedad civil:

Con el fin de garantizar que el Marco de referencia y las recomendaciones técnicas sean adecuadas al contexto costarricense, y resulten respetuosas y susceptibles de ser aplicadas en el país, esta fase tuvo por objetivo conocer la opinión de personas LGBTI a través de grupos focales.

En este trabajo se consultó a 20 organizaciones de sociedad civil en Costa Rica en donde se lograron recopilar algunas conclusiones e impresiones de gran valor para el trabajo que el Estado costarricense está desarrollando:

Como señala Stang, dentro de la sombrilla LGBTI existen diversos criterios alrededor de este tema, y es inadecuado pensarlo como un todo homogéneo. En distintos países, algunas organizaciones luchan por la incorporación de este tipo de variables, mientras que otras se oponen porque no desean encasillarse en categorías estables, o porque se resisten a las formas de control estatal que se basan en estadísticas[[6]](#footnote-6).

La consulta realizada a 20 organizaciones en Costa Rica refleja esta realidad. Existen algunos consensos y algunas discrepancias entre sus posiciones, que sería imposible conciliar en un solo instrumento. **En términos generales, aun cuando existen importantes temores, la mayoría de organizaciones considera que serían mayores los beneficios, por lo que manifiestan estar de acuerdo con la inclusión de variables sobre orientación sexual e identidad de género en todos las operaciones estadísticas que realiza el INEC[[7]](#footnote-7), incluyendo el Censo y la Encuesta Nacional de Hogares. Dentro de las razones mencionadas destacan la necesidad de visibilizar a estas poblaciones que han sido históricamente invisibilidadas.**

Las organizaciones de sociedad civil han hecho importantes esfuerzos, con pocos recursos económicos y técnicos, para intentar documentar las condiciones en que viven estas poblaciones. Sin embargo, estos no son suficientes. Señalan que es necesario que el Estado genere estadísticas nacionales oficiales, para poder contar con datos que permitan encausar las luchas por los derechos humanos, hacia los contextos donde existen mayores necesidades. Indican que estos datos también les permitirían pedir rendición de cuentas.

Sin embargo, una pregunta angustia a la mayoría de organizaciones: ¿para qué serían utilizados estos datos? Coinciden en señalar que más allá de un porcentaje sobre el total que representan las poblaciones LGBTI, lo que se necesitan son indicadores sobre sus condiciones de vida. Concuerdan con la importancia de contar con indicadores sobre salud, nivel socioeconómico de las poblaciones, índice de pobreza y desempleo, vulnerabilidad social y participación ciudadana. Algunas organizaciones insistieron en la importancia de incluir estrategias para contactar a las personas adultas mayores LGBTI, pues constituyen uno de los sectores más olvidados.

Las mujeres lesbianas y bisexuales destacan además el interés en contar con indicadores sobre uso del tiempo, violencia y conformación de familias y hogares. Las mujeres trans señalan el tema de vivienda y migración como dos de sus urgencias, para poder contar con datos que respalden sus solicitudes de ayuda estatal y cooperación internacional.

En el caso de la identidad de género, las organizaciones concuerdan con los criterios anteriormente mencionados de Statistics Canada, el Williams Institute y Fernanda Stang, e indican que es urgente cambiar la perspectiva del sexo por el género. Consideran que el sexo asignado al nacer es un dato irrelevante en la mayoría de cuestionarios, y dado que es información sumamente sensible para las personas trans, y difícil de comprender para las personas cisgénero, lo mejor sería preguntar solamente por el género.

Al indagar sobre la posibilidad de recoger los números de cédula, que permitiría cruzar información sobre sexo registral con el género reportado, los hombres trans se manifestaron vehemente opuestos y advirtieron que esta sería una violación al principio de privacidad que establece la Corte IDH en la OC-24 2017. La misma indica que el sexo asignado al nacer de las personas no debe ser expuesto públicamente para resguardar la privacidad de las personas trans. Por esta razón es que el Tribunal Supremo de Elecciones tomó la decisión de eliminar el sexo de las cédulas de identidad, y este grupo indica que no estaría de acuerdo en que se indague esa información si ellos no la han brindado.

Más allá de las operaciones estadísticas del INEC, las organizaciones reclaman la necesidad de incorporar variables que permitan contar con datos oficiales sobre denuncias por agresiones donde el motivo es la orientación sexual o la identidad de género de la víctima.

En general, también sugieren el desarrollo de una encuesta específica sobre discriminación, que se realice a la población en general y que aborde distintas formas de discriminación, incluyendo un módulo sobre orientación sexual e identidad de género.

Sobre la terminología y vocabulario, se procuró respetar los conceptos indicados por cada una de las poblaciones. El glosario utilizado en este informe recibió el visto bueno de las organizaciones ACCEDER y Frente por los Derechos Igualitarios. Las organizaciones de mujeres trans insistieron en la utilización del término mujer trans en lugar de trans femenina, pues existen muchas mujeres trans que no son femeninas y no se sienten representadas por este término.

Las organizaciones manifestaron importantes preocupaciones sobre los riesgos que conlleva este proceso, y advirtieron que si no se hace de forma adecuada, es preferible que no se haga. Señalan como principales riesgos el uso inadecuado que puede dársele a los datos. Existe el temor de que la información no sea resguardada de forma segura, y una filtración pueda llevar al rastreo de personas LGBTI en centros de trabajo, comunidades, familias, etc., y a la persecución en una eventual coyuntura política adversa para las poblaciones. Advierten que el Estado debe garantizar seguridad de estos datos (incluyendo seguridad informática).

Por otro lado, señalan que en caso de que los resultados arrojen porcentajes muy bajos, esto podría ser utilizado en contra de las poblaciones, reforzando la idea de que al ser una minoría no se justifica el empleo de recursos en políticas afirmativas. Para mitigar esto, proponen una campaña de comunicación, orientada a visibilizar que aunque las poblaciones representen un porcentaje bajo, los derechos humanos deben garantizarse para todas las personas.

La comunicación también será necesaria para mitigar las campañas que seguramente criticarán la inclusión de este tipo de preguntas. En este sentido, Larissa Arroyo de ACCEDER y el Frente por los Derechos Igualitarios señala que “existe un rechazo a la mera formulación de este tipo de preguntas en encuestas de hogares. Hacerlas implicará un recrudecimiento de la homofobia, lesbofobia, bifobia y transfobia”, por lo que es necesario que exista una adecuada coordinación interinstitucional que emprenda acciones preventivas y cuente con mecanismos para la atención de posibles denuncias por discriminación que ocurran alrededor del levantamiento y divulgación de este tipo de información sensible.

Finalmente, señalan que la participación de las organizaciones de sociedad civil debe incorporarse en todo el proceso, incluyendo la validación de las preguntas que serán finalmente utilizadas y la capacitación de las personas que recogerían los datos.

* 1. **¿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?**

En Costa Rica va a variar según las organizaciones. Algunas de ellas han trabajo a lo largo de los años recolectando información sobre las condiciones de vida de las personas LGBTI. Otras organizaciones han tenido poca interacción con datos y conocimientos técnicos. Sin embargo, en el proceso que ha emprendido el país se observa como uno de los pilares fundamentales la participación de sociedad civil. De esta forma, a partir del Informe referenciado, se van a desarrollar talleres técnicos tanto con las instituciones públicas que recolectan datos oficiales así como con organizaciones de sociedad civil para presentarles el Informe y proveerles de mayores insumos técnicos en aras de garantizar una participación significativa.

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

La participación significativa debe constituirse en varias áreas:

1. **Participación permanente durante todo el proceso (de principio a fin):** desde las discusiones para una adecuada recolección de datos hasta posterior a la relección de los mismos, donde se le otorgue espacios de discusión una vez que se tenga la información completa.
2. **Talleres técnicos de capacitación:** donde se ofrezcan insumos de adecuada comprensión para las personas de organizaciones civiles; dichos talleres coadyuven a generar capacidades técnicas y analíticas a las organizaciones de sociedad en aras de garantizar una participación significativa y de peso.
3. **Participación de sociedad civil junto con instituciones que recolectan datos:** es necesario que las instituciones que recolectan datos puedan escuchar las inquietudes, observaciones y riesgos que formule la sociedad civil, a fin de que puedan ser tomados en cuenta en el proceso.
4. **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?**

La mayor problemática sería que no reflejen con precisión las condiciones de vida de las personas LGBTI. La falta de consenso y de establecimiento de esquemas de clasificación global hace que las autoridades técnicas y la misma sociedad civil duden a la hora de recolectar datos sobre las condiciones de vida de la población LGBTI. Particularmente, las autoridades o instituciones encargadas de recolectar los datos oficiales van a analizar experiencias internacionales y sobre todo buscar una regla o un esquema homogéneo, el cual en el presente caso no es posible. Así consta en el Informe:

**Sin embargo, esta no es una tarea sencilla. Existen pocos referentes a nivel internacional y no existen consensos sobre cómo deben producirse estas estadísticas.** En esta línea, el Banco Mundial concuerda con la importancia de desarrollar investigación sobre las condiciones de vida de las poblaciones LGBTI, y señala la importancia de crear alianzas entre las instituciones académicas, los institutos que producen estadísticas oficiales y las organizaciones sociales en cada país, con el fin de crear instrumentos que sean susceptibles de producir datos que resulten útiles para el trabajo con estas poblaciones.

Se despide de usted con las muestras de mi más alta consideración,

**Luis Salazar Muñoz**

Comisionado Presidencial para asuntos de la población LGBTI

Casa Presidencial

1. Consejo de la Persona Joven y Ministerio de Cultura y Juventud. (2018) *Tercera Encuesta Nacional de Juventudes 2018.* Recuperado de: <http://cpj.go.cr/es/tercera-encuesta-nacional-de-juventudes-2018-actualiza-el-estado-de-conocimiento-sobre-las-personas-jovenes-en-costa-rica.php> [↑](#footnote-ref-1)
2. Statistics Canada, comunicación personal, 13 de noviembre, 2018. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ley 7839 de 1998, sobre el Sistema de Estadística Nacional. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\_informacion\_base\_dc\_leyes\_pais\_CR\_30.pdf [↑](#footnote-ref-3)
4. Sobre esto, las organizaciones mencionan casos como las situaciones que enfrentan las poblaciones LGBTI en países como Honduras, Nicaragua, Estados Unidos y Brasil, donde se ha iniciado una persecución de estas poblaciones. Si bien no es el caso de Costa Rica, manifiestan una enorme preocupación sobre lo que podría pasar si estos datos llegaran a ser utilizados para perseguir a las personas LGBTI. En ese sentido, indican que la garantía de la seguridad sobre este punto es el primer requisito imprescindible que debe cumplirse antes de comenzar cualquier proceso de producción y divulgación de estadísticas. [↑](#footnote-ref-4)
5. Por ejemplo, el PNUD menciona que en algunos países se han utilizado los indicadores sobre salud mental (que indican de forma generalizada mayor íncidecia de depresión en personas LGBTI), como argumento para justificar terapias de conversión. Para mayor información sobre este tema, ver: Meyer, Illan. (2003). Prejudice, Social Stress, and Mental Health in Lesbian, Gay and Bisexual Populations: Conceptual Issues and Research Evidence. *Psychological Bulletin*, Vol. 129, No. 5, pp. 674-697. American Psychological Association. [↑](#footnote-ref-5)
6. Stang, op. cit. [↑](#footnote-ref-6)
7. INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos. [↑](#footnote-ref-7)