

[Traducción de la carta enviada por Reem Alsalem, Relatora especial de la Naciones Unidas sobre la Violencia contra las mujeres y niñas, sus causas y consecuencias el 29 de noviembre de 2022 al Gobierno británico.

Carta original:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27681>

Mandato de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Violencia contra las mujeres y niñas

29 de noviembre de 2022

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a usted en mi rol de Relatora Especial sobre la Violencia contra las mujeres y niñas, sus causas y consecuencias; en virtud de la Resolución 50/7 del Consejo de Derechos Humanos.

En esta comunicación, deseo traer a la atención del Gobierno de Su Excelencia información que he recibido concerniente a algunos aspectos del Proyecto de reforma en Escocia de la Ley de Reconocimiento de Género [**Gender Recognition Reform (Scotland) Bill (GRR)**] que está en estos momentos ante el Parlamento escocés.

La Ley de Reconocimiento del Género de 2004 (GRA) [Gender Recognition Act], fue introducida tras un fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2002 (*Christine Goodwin v The United Kingdom* y *I v The United Kingdom*), que encontró que el Reino Unido había violado los derechos de dos personas transgénero bajo el Artículo 8 (derecho al respeto a la vida privada y familiar) y el Artículo 12 (derecho a contraer matrimonio y fundar una familia) del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

De acuerdo con la enmienda propuesta, será posible reducir el periodo durante el cual las personas trans están obligadas a vivir en su género adquirido antes del reconocimiento legal de su género de dos años a tres meses. Además, se propone quitar el requerimiento de que un Panel de Reconocimiento de Género considere y evalúe la evidencia requerida. Posteriormente, la persona obtendría un certificado de reconocimiento de su género que certifica que legalmente es de ese género. Para personas que se identifiquen como mujeres, el certificado crea la presunción legal de que tienen el derecho a acceder a los servicios exclusivos para mujeres en el territorio escocés. Hay varios servicios que atienden a cualquier persona que se identifique como mujer, esto es, son servicios y espacios para mujeres nacidas mujer, mujeres trans, y otras mujeres disconformes con su género, que se ofrecen en paralelo o

simultáneamente, y que incluyen centros de acogida y grupos de apoyo para víctimas de violencia.

Sin embargo, comparto con usted la preocupación de que estas propuestas abren potencialmente la puerta a varones violentos que se identifiquen como [mujeres] para abusar del proceso de adquirir un certificado de género y los derechos asociados a este. Esto presenta riesgos potenciales para la seguridad de las mujeres en toda su diversidad (incluyendo a las mujeres nacidas mujer, las mujeres trans y las mujeres disconformes con su género).

Actualmente, el GRA requiere que toda persona mayor de 18 años que desee obtener el reconocimiento legal de su género adquirido, debe solicitar un Certificado de Reconocimiento de Género a un Panel de Reconocimiento de Género (un cuerpo de expertos que evaluarán la evidencia presentada, pero no al solicitante). La evidencia requerida es un diagnóstico de disforia de género, además de pruebas de que la persona ha vivido en su género adquirido durante al menos dos años y una declaración legal de que desea vivir en su género adquirido por el resto de su vida.

Es importante subrayar que las personas trans tienen derecho a vivir vidas que estén libres de discriminación o acoso, y a tener sus derechos humanos protegidos. También tienen derecho a recibir servicios iguales y diferenciados que reconozcan las experiencias y necesidades específicas de las personas trans. La legislación regional e internacional establecida obliga a los Estados a proveer acceso al reconocimiento registral del género de manera que se garanticen los derechos a la no discriminación, igual protección ante la ley, privacidad, y libertad de expresión. Según la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la ausencia de reconocimiento legal de su identidad de género puede contribuir a reforzar y perpetuar las actitudes discriminatorias contra las personas transgénero, incluyendo la negación de su identidad. Como tal, esto aumenta su vulnerabilidad a sufrir crímenes de odio.¹

La Ley de Igualdad del Reino Unido de 2010 [UK Equality Act 2010] protege estos derechos, aunque reconozco que hay margen de mejora. También soy plenamente consciente de las preocupaciones legítimas que algunas personas que desean transicionar han mostrado ante los requisitos presentes para adquirir un Certificado de Reconocimiento de Género (GRC). Por ejemplo, se requiere que reciban un diagnóstico médico de disforia de género, a pesar de que desde el 2002, la política del gobierno del Reino Unido no la considera una enfermedad mental, como tampoco lo hace la Organización Mundial de la Salud. Además, el proceso puede ser largo y burocrático. Estas preocupaciones y problemas en el proceso deben ser abordadas, puesto que violan derechos y estándares internacionales. Por lo tanto, agradezco la intención del Gobierno escocés de abordar estas preocupaciones y de adecuar el proceso a los estándares internacionales. Esta revisión de la legislación vigente también estaría en consonancia con las recomendaciones formuladas en el informe de 2021 del Comité de Mujeres e

¹ Oficina del Alto Comisionado para los DDHH, Opinión consultiva solicitada por el Estado de Costa Rica a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mayo 2016.

Igualdades [Women and Equalities Committee] sobre la reforma de la Ley de Reconocimiento de Género. Entre otras cosas, el Comité recomendó abandonar el requisito del diagnóstico de disforia de género para la obtención de un GRC.

Falta de claridad en el procedimiento propuesto de autoidentificación

Actualmente el Gobierno escocés no especifica cómo va a asegurar un nivel de escrutinio para las solicitudes realizadas para adquirir un certificado de reconocimiento de género bajo la nueva propuesta. No es descabellado esperar que el gobierno especifique en la propia ley, o en documentos adjuntos a la legislación propuesta, qué nivel de escrutinio llevará a cabo en el procedimiento, o detalle los aspectos más importantes de este, incluyendo los pasos específicos del procedimiento y las condiciones bajo las cuales se podrían rechazar estas solicitudes. Otros gobiernos que han adoptado procedimientos de autoidentificación para el reconocimiento legal de una identidad de género así lo han hecho. El mero hecho de simplificar y aligerar el proceso no significa que es más justo o eficiente.

Además, el procedimiento debería responder a las preocupaciones de todas las personas transgénero, incluyendo a aquellos individuos no binarios que no quieren que se les clasifique como ninguno de los dos géneros existentes, posiblemente creando un marcador de género X o un tercer género.

Por otro lado, el mencionado informe del Comité de Mujeres e Igualdades recomendó también que se desarrollase una “normativa sólida” en torno a cómo desarrollar un sistema de autoidentificación en la práctica, dando el ejemplo específico de varones encarcelados con historiales de violencia doméstica o agresiones sexuales que se autoidentifican como mujeres, y diciendo que no deberían ser trasladados a cárceles femeninas. El Comité consideró que se necesitan protecciones apropiadas para asegurar los derechos de las mujeres nacidas con el sexo femenino y proteger la excepcionalidad de ciertos espacios y servicios segregados por sexo incluidas en la Ley de Igualdad de 2010.² Además, el Comité instó a la Oficina de Igualdades del Gobierno y al Comité de Igualdad y Derechos Humanos a publicar normativas más claras acerca de las excepciones de espacios y servicios segregados por sexo, lo que se hizo a principios de este año.

Los Principios de Yogyakarta abogan por el derecho a definir el propio género en el ámbito legal. Sin embargo, no son jurídicamente vinculantes. Mientras que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha subrayado el derecho de determinar la propia identidad de género, la Corte no ha determinado que el GRC debe basarse en la autodeterminación. Ha dejado margen a los agentes del Estado para que adopten las medidas restrictivas que consideren necesarias que estén en consonancia con los principios legales internacionales y europeos de equidad, no discriminación, eficiencia y

² Women and Equalities Committee Reform of the Gender Recognition Act Third Report of Session 2021–22 Report [Comité de Mujeres e Igualdades del Proyecto de Reforma de la Ley de Reconocimiento de Género, Tercer Informe, Sesión 2021-2022].

el respeto a la dignidad y privacidad de las personas concernidas. También se deben eliminar los requisitos abusivos y desproporcionados.³

Debería enfatizarse además que la propuesta solo reconoce dos géneros, mujer y varón, y por lo tanto, continúa excluyendo a aquellas personas con identidades no binarias de la posibilidad de escoger una categoría de tercer género que refleje mejor sus identidades, como una categoría de género neutro o género no binario.

El deber de proteger a mujeres y niñas de la violencia, incluida la reiteración de violencia sexual y basada en el género así como los traumas asociados a estas

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2017), (Comité CEDAW), en su Recomendación General Núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, ha subrayado que la discriminación contra las mujeres está inextricablemente ligada a otros factores que afectan sus vidas, que incluyen etnicidad, raza, color, opinión política, discapacidad o estatus migratorio, además de identidad de género y orientación sexual.⁴ El Comité CEDAW también indica que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas que aborden la violencia por razón de género contra la mujer, tomando en consideración la diversidad de las mujeres y los riesgos de las formas interrelacionadas de discriminación.⁵ Mi mandato reconoce desde hace tiempo que las mujeres sufren discriminación y violencia de manera diferente y de forma interseccional. Esto incluye a las mujeres transgénero, quienes también sufren niveles desproporcionados de violencia en varios países alrededor del mundo a causa de su orientación sexual e identidad de género y esto ha sido ampliamente documentado por mi mandato y otros mecanismos de derechos humanos.

Sin embargo, los esfuerzos en curso para reformar la legislación existente del gobierno de Escocia no tienen suficientemente en cuenta las necesidades específicas de mujeres y niñas en toda su diversidad, en particular de aquellas en riesgo de violencia machista y de aquellas que han sufrido violencia machista, ya que no provee medidas de protección para garantizar que el procedimiento no sea, en la medida en que se pueda asegurar, utilizado por depredadores sexuales y otros perpetradores de violencia. Estos incluyen el acceso a espacios para un solo sexo y espacios basados en el género. Es importante recalcar que la insistencia en establecer salvaguardias y protocolos de gestión de riesgos no surge de la creencia de que las personas transexuales representan una amenaza para la protección. No obstante, está basado en evidencia empírica que demuestra que la mayoría de los delincuentes sexuales son varones, y que los delincuentes sexuales harán todo lo posible para acceder a aquellas de las que quieran abusar. Una de las maneras por las que pueden hacer esto es abusando del proceso para acceder a los espacios para un solo sexo o asumir roles que normalmente están reservados a mujeres por razones de salvaguarda.

³ Comisión Europea, Reconocimiento Legal del Género en la Unión Europea, junio 2020.

⁴ CEDAW/C/GC/35, párrafo 12.

⁵ CEDAW/C/GC/35, párrafo 23.

La seguridad y la protección de todas las personas deben estar garantizadas por ley. Eso incluye la protección ante la revictimización, traumatización y otros tipos de violencia. El Relator Especial Sobre la Tortura de la ONU ha subrayado que además del trauma físico, el dolor mental y el sufrimiento infligido en las víctimas de violación y otras formas de violencia sexual puede ser exacerbado y prolongado, entre otras cosas, por la estigmatización y aislamiento subsecuentes. Esto incluye a las mujeres víctimas y supervivientes de la violencia por razón de género, incluidas las mujeres trans.⁶ Es imperativo, por tanto, que las víctimas de violencia por razón de género reciban una respuesta a sus necesidades que tome en consideración su trauma, y que esto quede reflejado en los servicios provistos para ellas. Estos servicios deberían tener también un enfoque interseccional, reconociendo las experiencias únicas de las víctimas de violencia y las formas en que la diferencia y la desigualdad pueden obstaculizar el acceso al apoyo y la seguridad de algunas de estas víctimas. Esto incluye la provisión de servicios especializados para víctimas de violencia que tomen en cuenta su etnicidad, religión, discapacidad, estatus migratorio, identidad de género y orientación sexual.

El acceso a espacios de un solo sexo para mujeres y su viabilidad.

Aprovechando el proceso de reforma en curso, me gustaría invitar al gobierno de Escocia a ampliar sus debates, sus exámenes y proceso de reforma más allá de los cambios que desea introducir en artículos específicos de la GRA, y a considerar también cuestiones importantes y relacionadas. Una de estas cuestiones es la viabilidad de espacios de un solo sexo para mujeres y niñas.

La Ley de Igualdad de 2010 incluye como característica protegida la “reasignación de género”, lo que efectivamente protege a las personas trans, incluidas las mujeres trans, de la discriminación directa o indirecta por razón de tener esa característica protegida o ser percibidas como si la tuvieran⁷ (sección 13, Ley de Igualdad 2010). Esta protección está sujeta solamente a excepciones específicas basadas en el sexo que permiten la discriminación en el contexto de servicios solo para mujeres en los cuales tal discriminación es “un medio adecuado para alcanzar un fin legítimo”. Estos servicios pueden ser provistos para un solo sexo, o ser segregados por sexo. Incluyen, pero no se limitan a, albergues para víctimas de violencia doméstica, servicios de apoyo a víctimas de violación y prisiones. Asimismo, los empleadores pueden delimitar ciertas tareas o trabajos a empleados de un sexo específico, en casos que incluyan, aunque no están limitados a, exámenes médicos íntimos y cacheos al desnudo.

El párrafo 740 de las Notas Explicativas de la Ley de Igualdad de 2010 esclarece que a efectos de la Ley, el término sexo no equivale al de identidad de género, ya que ofrece el siguiente ejemplo del funcionamiento de un servicio de sexo único: “Se ofrece una sesión para mujeres víctimas de agresiones sexuales”. Los organizadores no permiten la asistencia de personas transexuales, ya que consideran que es poco probable

⁶ Informe del Relator Especial Sobre la Tortura (A/HRC/7/13), 2008, párrafo 34; A/HRC/3/157, 2016, párrafo 51.

⁷ https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmwomeq/390/39007.htm#_idTextAnchor%20251.

que los clientes que asisten a las sesiones de grupo lo hagan si también está presente una persona transexual de hombre a mujer. Esto sería legítimo.

En abril de 2022 la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos (EHRC) del gobierno británico] publicó una guía actualizada no oficial sobre las disposiciones en materia de sexo y género en la Ley de Igualdad de 2010⁸ que detalla las circunstancias bajo las cuales la Ley de Igualdad permite que se provean servicios segregados por sexo. La guía dice que la necesidad de las mujeres de privacidad, dignidad y seguridad justifica la provisión de un servicio que excluya a cualquier persona nacida varón, sin importar cómo esta persona se identifique, como un medio adecuado para lograr un fin legítimo.

La guía de EHRC especifica además que, “por ejemplo, se puede considerar un fin legítimo por razones de privacidad, decencia, prevenir trauma, o asegurar la salud y la seguridad”. La EHRC confirmó también que “hay circunstancias bajo las cuales un proveedor de un servicio segregado por sexo o a un solo sexo, puede prevenir, limitar, o modificar el acceso de las personas trans a ese servicio”.

La prevención de nuevos traumas para víctimas de violencia, por lo tanto, se considera una justificación legítima para proveer servicios de un solo sexo. Evitar la retraumatización y la revictimización por violencia machista patriarcal contra las mujeres en toda su diversidad, incluidas las mujeres que son del sexo femenino, es esencial para permitir a las supervivientes/víctimas sanar y vivir sus vidas en su máximo potencial. La prevención de la retraumatización está reconocida en la Recomendación General 35 del Comité CEDAW, que establece que “los Estados Partes deben proporcionar servicios accesibles, asequibles y servicios adecuados para proteger a las mujeres de violencia de género y prevenir su reincidencia” y que “los Estados Partes deben eliminar las prácticas institucionales y la conducta y comportamiento individual de oficiales públicos que constituyan violencia basada en el género contra las mujeres o que toleren dicha violencia, y que provean un contexto para la falta de respuesta o para una respuesta negligente”.

Merece la pena mencionar que la estrategia escocesa Equally Safe no veía una contradicción entre tener una estrategia que incluyera a lesbianas, bisexuales, mujeres trans e intersexuales (LBTI) manteniendo a la vez la excepción de espacios de un solo sexo contemplados por la Ley de Igualdad cuando se trata de un medio adecuado para lograr un fin legítimo.⁹ Según la legislación internacional de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de garantizar la no discriminación en el disfrute de los derechos humanos. Sin embargo, el trato diferencial por motivos prohibidos, incluidos los motivos de sexo e identidad de género, pueden no ser discriminatorios si dicho trato diferencial está basado en criterios razonables y objetivos, y buscan un objetivo

⁸ EHRC. *Separate and single-sex service providers: a guide on the Equality Act sex and gender reassignment provisions*. 27 April 2022.

<https://www.equalityhumanrights.com/en/advice-and-guidance/separate-and-single-sexservice-providers-guide-equality-act-sex-and-gender>.

⁹ Gobierno de Escocia/Inspiring Scotland. *Delivering Equally Safe guidance notes*.

<https://www.inspiringscotland.org.uk/wp-content/uploads/2021/04/DES-Guidance-notes-April-2021.pdf>.

legítimo, siendo la opción menos intrusiva entre las que podrían conseguir el resultado deseado.¹⁰

Lamentablemente, he tenido conocimiento de informes que indican que no se están proveyendo espacios segregados por sexo a mujeres supervivientes de violencia machista, quienes por sus experiencias, no se sienten capaces de acceder a servicios que incluyan a personas trans, lo que las lleva a autoexcluirse de los servicios de apoyo y acogida. La información sobre este tipo de autoexclusión con relación a servicios provistos por centros de crisis para víctimas de violencia sexual, y la falta de espacios suficientes exclusivos para mujeres, consta tanto en un informe sobre servicios de un solo sexo publicado por la Convención de Mujeres Escocesas¹¹ así como en comunicaciones del Comité EHRCJ [Comité de Igualdad, Derechos Humanos y Justicia Civil del parlamento escocés].¹² Este asunto también fue abordado en las respuestas a la consulta hecha por el Gobierno escocés en 2018.¹³

También preocupa la autoexclusión derivada de factores culturales y religiosos, cuyo impacto también necesita ser tenido en cuenta en lo que se refiere a la provisión de servicios para mujeres víctimas de violencia que como consecuencia pueden estar desproporcionadamente marginadas de dichos servicios. Debería tenerse en cuenta que la religión y las creencias son una característica protegida bajo la Ley de Igualdad de 2010. No proveer servicios de un solo sexo a mujeres nacidas mujer junto a servicios específicos de género dirigidos a las mujeres en su diversidad podría constituir una discriminación indirecta por razones de religión bajo la Ley de Igualdad de 2010. El Pacto Internacional en Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) garantiza la libertad de religión y de creencia bajo el derecho internacional. Del mismo modo, y de acuerdo con la legislación internacional en derechos humanos, la obligación para cumplir los derechos humanos significa que los Estados deben tomar acciones positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos. También se reconoce que la igualdad real puede requerir acciones positivas por parte del Estado para abordar la desventaja específica y necesidades de las mujeres¹⁴, en este caso mujeres migrantes y mujeres que pertenecen a ciertas minorías que pueden ya estar enfrentando grandes barreras que les impiden llegar y aproximarse a los servicios y espacios destinados a las víctimas de violencia.

¹⁰ Véase, por ejemplo, a CCPR General Comment Núm. 18: “Non-discrimination” (1989), y CESCR General Comment Núm. 20: “Non-discrimination in economic, social and cultural rights” E/C.12/GC/20 (2009).

¹¹ Convención de Mujeres Escocesas. *Single Sex Spaces*, julio de 2022. Gobierno de Escocia/Inspiring Scotland. <https://www.scottishwomensconvention.org/files/single-sex-spaces-report-1660641977.pdf>.

¹² Comité de Igualdades, Derechos Humanos y Justicia Civil del Parlamento Escocés. Carta enviada por el Grupo de Supervivientes Heal sobre la Reforma al Reconocimiento del Género, 26 de octubre de 2022. <https://www.parliament.scot/chamber-andcommittees/committees/current-and-previous-committees/session-6-equalities-human-rights-and-civil-justicecommittee/correspondence/2022/gender-recognition-reform-letter-from-heal-survivors-group>.

¹³ Comité de Igualdades, Derechos Humanos y Justicia Civil del Parlamento Escocés. Carta enviada por el Grupo de Supervivientes Heal sobre la Reforma al Reconocimiento del Género, 26 de octubre de 2022. <https://www.parliament.scot/chamber-andcommittees/committees/current-and-previous-committees/session-6-equalities-human-rights-and-civil-justicecommittee/correspondence/2022/gender-recognition-reform-letter-from-heal-survivors-group>.

¹⁴ Véase Oficina del Alto Comisionado, *Los derechos de la mujer son derechos humanos*, 2014.

Asimismo, es probable que haya informes de personas transgénero, incluidas mujeres trans y personas con identidades de género fluido, que se están autoexcluyendo por falta de un apoyo diferenciado y simplemente no hay suficientes estudios o datos disponibles.

Es de vital importancia que los proveedores de servicios en Escocia continúen siendo capaces de proveer tanto servicios para un solo sexo como basados en el género, equilibrando las necesidades de los distintos sectores demográficos sin colocarlos en conflicto.

La “despriorización” de los datos relacionados con el sexo

En el caso de Escocia, ha sido difícil determinar la escala exacta de la autoexclusión, dado que, por varias razones de peso, no hay suficientes datos objetivos y exhaustivos. Hay una preocupación general de que se ha creado un clima que no facilita este tipo de investigación o recopilación de datos. La Recomendación General Núm. 28 deja claro que, en el cumplimiento de sus obligaciones para eliminar la discriminación contra la mujer bajo el artículo 2 de CEDAW, los agentes estatales deben “proveer mecanismos para reunir datos pertinentes desglosados por sexo, permitir el seguimiento efectivo, facilitar la evaluación permanente y posibilitar la revisión o complementación de las medidas vigentes y la determinación de toda nueva medida que pueda ser apropiada”. Por lo tanto, es muy preocupante que en Escocia generalmente no se recopilen datos relacionados con el sexo, sino solo con el género, en una variedad de áreas, a pesar de la clara necesidad de contar con ambos tipos, y que el Gobierno de Escocia se ha mostrado reticente a la hora de asegurar que esto sea así. Además, la relación entre la negación de espacios segregados por sexo y la autoexclusión es un asunto que ya ha sido planteado por el Comité Escocés de Mujeres e Igualdades del Parlamento del RU en 2015, y sometido nuevamente para la consideración del Parlamento Escocés como parte de la evidencia relacionada a la propuesta de reformar el GRA. Algunos profesionales del sector de servicios y del sector femenino también han concurrido con supervivientes femeninas acerca de la necesidad de proveer servicios exclusivos para mujeres.^{15 16}

También en este caso faltan estudios específicos por sexo o solo se encuentran disponibles parcialmente. Mientras es algo positivo que el Gobierno haya financiado estudios que evalúan las dificultades que sufren las mujeres trans para acceder a espacios segregados por sexo, incluyendo cómo estas dificultades afectan su seguridad y su bienestar psicológico, siguen faltando estudios que examinen cómo las mujeres nacidas mujer en prisiones y albergues se ven afectadas por la autoidentificación.¹⁷ En este sentido, acojo con satisfacción la recomendación del Comité de Igualdad y Derechos Humanos del 14 de noviembre de 2022, de publicar los informes sobre el impacto de las políticas contenidas en el proyecto de reforma sobre la provisión de servicios para un solo sexo, en personas trans y grupos religiosos, entre otros, y el seguimiento de su impacto en la práctica.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Shonagh Dillon. *A Scottish Sister speaks*. <https://shonaghdillon.co.uk/a-scottish-sister-speaks/>.

¹⁷ <https://www.crimrxiv.com/pub/gsp2blxf/release/1>.

La falta de claridad en la relación entre la Ley de Reconocimiento del Género de Escocia y la Ley de Igualdad del Reino Unido

Sería importante aclarar la relación entre el proyecto de ley de Reforma del Reconocimiento de Género (Escocia) y la Ley de Igualdad de 2010. Sigue habiendo varias cuestiones interrelacionadas que abarcan los dos textos legislativos que no se han aclarado lo suficiente y que exigen más consideración y, posiblemente, algún tipo de enmienda posterior. La principal de ellas es que la propuesta presentada por el Gobierno escocés no aclara las implicaciones de la autoidentificación para las excepciones previstas en la Ley de Igualdad en función del sexo. Hasta ahora, ha habido diferentes interpretaciones y aplicaciones por distintas instancias del Gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y los proveedores de servicios. Por lo tanto, es necesaria una aclaración estatutaria.

Las personas que han obtenido un GRC, incluidas las mujeres trans, deben ser tratadas “a todos los efectos” legales como su género adquirido, aunque hay algunas excepciones estatutarias. No está claro si también pueden alegar discriminación por razón de sexo en su género adquirido en virtud de la Ley de Igualdad, dado que la definición de sexo de esta última parece ser sexo biológico y no sexo legal. La postura del Gobierno escocés ha sido poco clara y, en ocasiones, contradictoria. Mientras que el Gobierno escocés ha declarado en más de una ocasión que cree que los derechos otorgados por la Ley de Igualdad de 2010 no se verán afectados por la reforma de la Ley de 2004, también ha argumentado que, a los efectos de la Ley de Representación de Género en Juntas Públicas de 2018 [Gender Representation on Public Boards (Scotland) Act], considera que los titulares de GRC están incluidos en la definición de mujer y, por tanto, pueden acogerse a las medidas de discriminación positiva habilitadas en virtud de la Ley de 2010.

Tengo entendido que el nuevo gobierno entrante del Reino Unido tiene la intención de definir “sexo” específicamente para que sirva como marco para esta y otra legislación. Dicha definición debería darse antes de la finalización de las enmiendas a la GRA.

Además, no está claro cómo funcionará una evaluación de riesgos en el marco del procedimiento acelerado y simplificado para la obtención de la Certificación de Reconocimiento de Género, sabiendo que un cambio de estatus puede potencialmente proveer acceso a una comunidad vulnerable: mujeres y niñas que son víctimas de violencia independientemente de su identidad de género u orientación sexual. En este sentido, se ha argumentado que la capacidad de conocer una historia previa de violencia para la persona transgénero en cuestión será más difícil, en términos de establecer el vínculo entre su historia previa y su situación/identidad actual. La introducción de la introducción de sanciones por el uso fraudulento de dichos certificados, como ha debatido el Gobierno escocés, no debería ser la única respuesta a tales preocupaciones, dada la elevada probabilidad de que el remedio sólo se aplicará una vez que se haya materializado un riesgo y la falta de claridad en el proyecto de ley sobre cómo se

identificaría dicho fraude. Es necesario considerar una salvaguardia adecuada durante el propio procedimiento de certificación. Por otra parte, el Gobierno de Escocia tampoco ha aclarado aún qué procedimiento se ha establecido para tratar los casos de las personas que vuelven a su identidad de género anterior.

Se trata de cuestiones complejas con consecuencias prácticas muy reales para más de un grupo protegido y las intersecciones entre otros grupos protegidos y la sociedad en general. Por ello, hago un llamamiento al Gobierno escocés para que dedique tiempo suficiente para completar una evaluación exhaustiva de todas las consecuencias previsibles de las enmiendas propuestas y garantizar que su compatibilidad con la legislación relacionada como la Ley de Igualdad y otra legislación pertinente se dilucide cuidadosamente para lograr conformidad legislativa. Mi recomendación se hace eco de la de la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos, que pidió al Gobierno de Escocia que concediera a los parlamentarios tiempo suficiente para un debate ponderado de las complejidades implicadas y expresó su preocupación por la posibilidad de que el calendario actual no lo permita.¹⁸ Al ultimar este proyecto de ley y para la legislación futura, los gobiernos escocés y británico deben también garantizar que las enmiendas actuales y futuras a las leyes que afectan a las mujeres y a los niños se ajusten a las obligaciones internacionales del Reino Unido en materia de derechos humanos, especialmente en relación con la prevención de la violencia y la prestación de servicios a las víctimas de dicha violencia.

También debería, como mínimo, esperar el resultado de los juicios sobre estas mismas cuestiones que están ante los tribunales escoceses y británicos. En febrero de 2022, una sala de apelación del Tribunal de Sesión conoció el caso *For Women Scotland vs. The Lord Advocate and the Scottish Ministers*, que se refería a la legislación del Gobierno escocés (la Ley de Representación de Género en Juntas Públicas de Escocia, 2018) que provee medidas de acción positiva destinadas a aumentar el porcentaje de mujeres que ejercen como miembros no-ejecutivos en juntas públicas escocesas hasta el 50%. La organización [For Women Scotland] impugnó la definición de ‘mujer’ utilizada en la Ley de 2018, alegando que no reflejaba la utilizada en la Ley de Igualdad de 2010 y que esta alteración iba más allá de los límites de la competencia legislativa del Gobierno escocés en una materia reservada.¹⁹ El tribunal ratificó la demanda. Una segunda revisión judicial se celebró los días 8 y 9 de noviembre de 2022, tras la revisión por el Gobierno escocés de las directrices legales el 19 de abril de 2022, en las que se estableció que el término mujer incluiría también a las personas a las que se hubiera expedido un GRC certificando que su género adquirido es femenino. Este caso está a la espera de sentencia.

¹⁸ Véase el Comité de Igualdad y Derechos Humanos, Stage 2: Briefing: Gender Recognition Reform (Scotland), 14 de noviembre de 2022: <https://www.equalityhumanrights.com/en/our-work/news/equality-regulator-briefings-gender-recognition-reform>.

¹⁹ <https://www.judiciary.scot/home/sentences-judgments/judgments/2022/02/18/for-women-scotland-v-the-la-the-scottish-ministers>.

Consultas poco equitativas e inclusivas sobre las enmiendas propuestas

Acojo con satisfacción el gran interés que ha manifestado el público en participar en las consultas, ya que el Gobierno publicó en septiembre de 2021 que recibió y analizó 17.058 respuestas a su convocatoria de consultas sobre el GRR que se abrió el 17 de diciembre de 2019 y se cerró el 17 de marzo de 2020. No obstante, instaría al Gobierno a que escuche atentamente a todas las partes que presenten sus opiniones y preocupaciones en relación con esta ley. Según la Recomendación General 35 del Comité CEDAW, los Estados deben elaborar y evaluar todas las leyes, políticas y programas en consulta con las organizaciones de la sociedad civil, en particular las organizaciones de mujeres, incluidas las que representan a todas las mujeres afectadas por formas interseccionales de discriminación.²⁰ Aunque aplaudo al Gobierno por escuchar las voces de las mujeres transexuales, incluidas las organizaciones que las representan, me preocupa que las consultas para esta propuesta no parecen haber sido suficientemente inclusivas de otros grupos de mujeres, especialmente las mujeres víctimas de violencia. Se ha informado de que cinco supervivientes de violencia machista se dirigieron al Comité EHRCJ del Parlamento escocés para hablar en una sesión privada sobre sus preocupaciones en relación con el proyecto de ley y sus propias experiencias de autoexclusión. Al parecer, el convocante informó al grupo de que el Comité no tenía tiempo para verlas y que pusieran sus objeciones por escrito.

Me gustaría recordar la obligación del Reino Unido de garantizar que todos los procesos que afecten a la vida de todas las mujeres y niñas las sitúen en el centro de sus deliberaciones, así como su responsabilidad de adoptar y hacer cumplir todas las medidas para poner fin a la violencia contra las mujeres. Cuestionar y desestimar las necesidades de las supervivientes de violencia nacidas mujer de servicios de asistencia y protección exclusivos para su sexo no solo no coloca a la víctima en el centro de las deliberaciones, sino que ignora y socava el trauma involuntario, la agencia y la dignidad de la superviviente.

Esta comunicación, como comentario sobre legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptados, y cualquier respuesta recibida del Gobierno de Su Excelencia, se harán públicas a través del sitio web de información sobre comunicaciones transcurridas 48 horas. Posteriormente, también estarán disponibles en el informe habitual que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Le ruego acepte, Excelencia, las muestras de mi más sincera consideración.

Reem Alsalem

Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Violencia contra las mujeres y niñas, sus causas y consecuencias

²⁰ CEDAW/C/GC/35, párrafo 34(a).