Segundo Congreso Nacional de Estudios Interdisciplinares sobre Diversidad y Disidencias Sexuales y de Género. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2026.

LA GESTIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE PERSONAS LGBTIQ+ POR PARTE DE LA CONARE, REPÚBLICA ARGENTINA.

Prieto, Leandro.

Cita:

Prieto, Leandro (2026). *LA GESTIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE PERSONAS LGBTIQ+ POR PARTE DE LA CONARE, REPÚBLICA ARGENTINA. Segundo Congreso Nacional de Estudios Interdisciplinares sobre Diversidad y Disidencias Sexuales y de Género. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/2congresodiversidad/38

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/eqyo/XQy

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

CONGRESO NACIONAL DE
ESTUDIOS INTERDISCIPLINARES
SOBRE DIVERSIDAD Y DISIDENCIAS
SEXUALES Y DE GÉNERO

LA GESTIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE PERSONAS LGBTIQ+ POR PARTE DE LA CONARE, REPÚBLICA ARGENTINA

Integrante del equipo de trabajo: Prieto, Leandro - lprieto@unsam.edu.ar / leandroprietoturtela@gmail.com (Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales - EIDAES, Universidad Nacional de San Martín - UNSAM)

Eje temático: 9. Estado, instituciones y políticas públicas

Resumen: Esta ponencia recupera parte del trabajo de tesis para la obtención del título de Magíster en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe (CIEP-UNSAM), año 2019. Se describe el entramado jurídico y administrativo realizado por el Estado argentino para procesar solicitudes de asilo de personas LGTBIQ+. Se recuperaron fuentes documentales y empíricas y se analizó la práctica institucional de la CoNaRe en el año 2019, con el fin de evaluar si se cumple con estándares internacionales de derechos humanos. Mediante la sistematización de las entrevistas realizadas, se recuperaron las voces de personal estatal, de la sociedad civil y de un solicitante de asilo, estableciendo cómo operan las prácticas de la institución en el procesamiento de estas solicitudes y destacando la relevancia en la implementación del análisis interseccional.

Abstract: This paper draws on part of the thesis work completed to obtain the Master's degree in Human Rights and Democratization in Latin America and the Caribbean (CIEP-UNSAM), 2019. It describes the legal and administrative framework established by the Argentine State to process asylum applications submitted by LGTBIQ+ individuals. Documentary and empirical sources were gathered, and the institutional practice of CoNaRe in 2019 was analyzed in order to assess compliance with international human rights standards. Through the systematization of interviews conducted, the voices of state officials, civil society actors, and an asylum seeker were recovered, establishing how institutional practices operate in the processing of these applications and highlighting the relevance of implementing an intersectional analysis.

Palabras Clave: REFUGIO LGTBIQ+, ESTADO, INTERSECCIONALIDAD

Introducción

Instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 han permitido impulsar solicitudes de asilo para la protección internacional durante la segunda mitad del siglo XX. Este instrumento fue el

primero en definir la condición de refugio[1], en una intención sin precedentes por reconocer a personas desplazadas por guerras y conflictos armados. Así, se consolidaba el Derecho de Asilo como un derecho humano fundamental. Posteriormente, surgieron el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 y la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984, instrumentos que elevaron los estándares para atender los diferentes casos según región o tipo de conflictividad. La consolidación de instrumentos instó a los Estados a un rol más activo, un compromiso entre los países firmantes y la cooperación internacional.

Actualmente, la complejidad en el tratamiento del asilo subyace en las sucesivas situaciones de violación de derechos humanos que generan desplazamientos o migraciones forzadas. Empero, en algunos contextos la conflictividad política y social llega a ser tan pronunciada que esos países se convierten en expulsores de población y engrosan la lista de nacionales solicitantes de protección internacional.

Ahora bien, ¿cómo se gestiona el refugio? La acogida de la persona solicitante por parte del Estado receptor se efectúa en cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y con organizaciones de la sociedad civil que operan localmente. En muchos casos, se toma en cuenta que la pertenencia de la persona solicitante a un grupo social (presuntamente vulnerado) es la base de su temor fundado. Según la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, un grupo social puede definirse según clase, sexo, raza/etnia, nacionalidad o identificación religiosa, entre otras categorías. Dado que la orientación sexual o la identidad de género no son incluidas en aquel instrumento, debe hacerse una lectura evolutiva del derecho para contemplar a LGTBIQ+ como un grupo social plausible de declarar temor fundado de persecución. Sobre este grupo social focaliza la tesis que recupera esta ponencia, particularizando en el caso argentino.

Objetivo

El objetivo principal consiste en analizar la aplicación del derecho internacional y de la norma interna por parte de la Comisión Nacional para los Refugiados (CoNaRe) de Argentina entre los años 2014 y 2019 para comprender cómo se gestionan las solicitudes de asilo cuyo temor fundado de persecución se basa en la pertenencia a LGBTIQ+-.

Para la implementación de este objetivo propongo las siguientes preguntas de investigación: ¿Qué medidas encuadradas en la normativa internacional y la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado (Ley 26.165), y tendientes a proteger a las personas solicitantes de asilo LGTBIQ+, implementa el Estado argentino? ¿Cómo coopera la CoNaRe con la sociedad civil en los procesos de elegibilidad? ¿Cómo opera la categoría interseccionalidad en la gestión del refugio LGBTIQ+?

Metodología

La tesis es de carácter cualitativa y está enmarcada en el programa de maestría en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe, con sede en el Centro Internacional de Estudios Políticos de la Universidad Nacional de San Martín (CIEP-

1 También denominado asilo.

UNSAM). El objeto de estudio es el resultado del carácter multidisciplinario de este trabajo, que recupera literatura de la movilidad humana -particularmente el refugio- y de los estudios LGBTIQ+. En consecuencia, quedó difnido como "solicitante de asilo y persona refugiada cuyo temor fundado declara peligro de persecución por discriminación basada en LGBTIQ+".

El proceso de investigación abarcó el análisis documental, para el cual se realizó la recopilación y sistematización de material bibliográfico, normativo, periodístico e informes de organismos internacionales y de organizaciones de la sociedad civil sobre refugio y estudios LGTBIQ+. Además, se le dio un lugar preponderante al trabajo empírico, optando por un marco muestral no representativo -dado su carácter no exhaustivo- mediante seis entrevistas semi-estructuradas. En representación del Estado, fueron efectuadas cuatro entrevistas a personal de la CoNaRe y del hoy desaparecido Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI); una a la sociedad civil, a un agente de la Federación Argentina LGBT (FALGBT); finalmente, se realizó una entrevista a un solicitante de asilo de nacionalidad venezolana. El hecho de haber podido realizar sólo una entrevista a una persona solicitante da cuenta de las dificultades de acceso al campo -al menos, en el limitado tiempo con el que se contaba, dado el carácter intensivo y compacto de cursada de esta maestría-, como consecuencia de las múltiples opresiones (Davis, 1981; Jones, 1949) que padecen estas personas. Más allá de estas vicisitudes, las entrevistas constituyen una herramienta metodológica eficaz para reconstruir "hechos pasados o que no se puedan observar" (Maxwell, 1996: 9).

Análisis/Resultados

Primeramente, presentaré brevemente a la CoNaRe y su modo de gestionar el refugio en Argentina. La CoNaRe es el órgano administrativo que implementa el sistema de protección internacional establecido por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Al momento de la realización del trabajo de campo, tenía vinculación directa con ministerios del Estado nacional y con el INADI, que aportaban sus representantes para formar la comisión de elegibilidad. También articula con dos instituciones extraestatales: ACNUR y Fundación Comisión Católica de Migraciones (FCCAM). Ambas tienen voz pero no voto para tomar las decisiones sobre la resolución de los casos.

Para dar inicio a una solicitud de asilo en CoNaRe, la persona interesada debe solicitar el formulario de admisión, completarlo y redactar una carta en donde se mencionan los motivos de solicitud con el mayor detalle y precisión posibles:

"Qué hechos le sucedieron en su país de origen como para necesitar protección internacional. Bueno, llena una planilla con: nivel educativo, si vivió en otros países y pidió refugio en otros países, si viajó sola, acompañada. Bueno, esos tipos de datos. Después, con esa nota y esta ficha se hace un expediente" (Maristella, área social CoNaRe, 14 de junio de 2019).

El segundo paso de este proceso corresponde a las entrevistas de elegibilidad, que dan lugar a un dictamen. El dictamen un recuento de los eventos recogidos en dicha entrevista, sumado a relatos de posibles entrevistas con el área social; la información provista en la carta de admisión y cualquier otra prueba accesoria;

> "Se hacen las entrevistas y la persona de elegibilidad lo que hace es, con toda la información del país de origen y los elementos que enuncia la persona que solicita esa protección, hacen

> un dictamen con una opinión final donde dice si los elementos o no están enmarcados en la convención del 51 con su protocolo" (Melisa, funcionaria del INADI).

Todo lo que se recolecta califica como pruebas testimoniales, aunque el relato de la entrevista no tenga carácter de declaración jurada (sí es probatorio). Y dado que quienes recolectan esa información son les oficiales de elegibilidad, estas personas tienen un poder fundamental. Aunque la decisión por reconocer o denegar el refugio recae en la comisión formada por agentes del Estado, sociedad civil y ACNUR, el contacto directo entre oficiales y solicitantes otorga una mayor agencia (Bourdieu, 2002; Giddens, 1984; Parsons, 1968 [1937]) en la apreciación del caso analizado, cuya resolución debe atenerse a lo leído en el dictamen y la aplicación de la norma.

Es importante destacar que este proceso no difiere según la pertenencia al grupo social de la persona solicitante. Por tanto, quien declara temor fundado de persecución en origen por pertenencia a LGTBIQ+ deberá afrontar los mismos pasos como solicitante que aquellas personas pertenecientes a otros grupos sociales:

> "El procedimiento es igual para todo aquel que inicia el trámite, ¿no? Está establecido por la ley y se sigue, siguen todos los pasos igual. Es lo mismo si es o no lgtb" (Selena, funcionaria CoNaRe).

Ahora bien, sí es de suma importancia manifestar la vulneración sufrida en el país de origen como consecuencia de pertenecer a un grupo social vulnerado. Por la no diferenciación de solicitudes según grupo social, la CoNaRe no contaba al momento de las entrevistas con datos sistematizados del número de solicitudes de personas LGBTIQ+. Afortunadamente, luego de la entrevista con la secretaria ejecutiva conseguí datos provistos:

> "La cantidad que tenemos son 108, la cantidad de solicitudes que tenemos desde el 2010 al 30 de junio del 2019; Y de estos, reconocidos tenemos 34 (…) son 108 solicitudes, 34 reconocidos" (Selena, funcionaria CoNaRe).

De éstos, la nacionalidad con más aportantes fue la rusa, constatándose 13 reconocimientos a personas LGTBIQ+. Le siguen: Jamaica, con 10; Nigeria, 2; Camerún, 2; Venezuela 2 y Perú, también con 2. Así, el porcentaje de reconocimiento de la protección internacional de solicitudes LGTBIQ+ presentadas ha sido de aproximadamente 31,5%. También se constataron 12 solicitudes denegadas y 14 casos archivados por otros motivos (desistimientos o caducidad del trámite), casos en los cuales las personas posiblemente opten por otras vías para la regularización migratoria. La responsable del área social entrevistada da cuenta de ello y está de acuerdo con que estas personas ajusten sus requerimientos a sus necesidades. No obstante, estas estrategias se ven limitadas en periodos de gobiernos de derecha, generalmente portantes de una agenda anti-inmigración que genera "una suerte de ficción ciudadana en lugar de la consolidación de un marco de derechos en un modelo económico sólido" (Abramovich y Pautassi, 2009, p. 4), afectando la adecuada implementación de la protección internacional como consecuencia del recorte en el presupuesto.

Finalmente, es menester reflexionar sobre la importancia de implementar un abordaje interseccional para el procesamiento de las solicitudes de asilo en CoNaRe, lo cual permite analizar los casos de manera particularizada. La pertenencia al grupo social coexiste, en muchos casos, con otras adscripciones que develan múltiples vulneraciones. Los relatos recabados en la carta y la entrevista de elegibilidad son contrastados por fuentes investigadas por las instituciones involucradas -en especial, CoNaRe-, obteniendo un perfil de la persona

solicitante; también del contexto sociopolítico en su país de origen. Ello permitirá una adecuada aplicación de los instrumentos del derecho internacional.

Ahora bien, ¿en qué medida puede constatarse que se aplica la interseccionalidad en los procesos de elegibilidad? Adelantándome a las conclusiones, puedo asegurar que la CoNaRe, al menos en 2019, consideraba la particularización de los casos para atender demandas específicas. Esta "doble segmentación" -del caso en sí, y entre éste y otros casos- se logra cuando se observan múltiples aristas de la trayectoria de vida de esa persona y su relación con el entorno. En consecuencia, hay solicitudes que requieren una atención discrecional, como por ejemplo la agilización de algunos pasos del proceso:

> "(U)n hombre venezolano, (que) pertenece a un determinado grupo social con una situación terrible. Y, bueno, yo levanto el teléfono: "Sofía, resolveme, dale celeridad a este caso porque no puede estar en la cola de espera". Todos tienen los mismos derechos, todos tienen la misma urgencia y demás. Pero bueno, a veces sí tengo la posibilidad de conocer, por alguna otra vía, una persona ya en una situación de vulnerabilidad de todo lo que se te ocurra: alimentación, enfermedad, situación de calle. Bueno, tratemos de buscar la manera de que se puedan acelerar los procedimientos" (Melisa, funcionaria INADI; énfasis mío).

El abordaje interseccional se implementa para romper con el modelo de jerarquización de las vulneraciones de una persona o grupo. En cambio, aboga por una visión integral de la realidad psicosocial del individuo. Crenshaw, creadora del término, plantea que, "cuando la identidad se plantea en la práctica como una cuestión de o ser «mujer» o ser «persona de color», como si fuera una proposición tipo «o esto, o lo otro», estamos relegando la identidad de las mujeres de color a un lugar sin discurso" (1991, p. 88; énfasis de la autora). De este modo, se observa una tensión que pone en jaque a las instituciones involucradas e incluso a los instrumentos del derecho internacional: es obligatorio aplicar una posición universal porque ello da debida cuenta de la igualdad y no discriminación y del trato digno. Pero las especificidades de algunos casos –constatadas luego de un análisis interseccional– dejan entrever el carácter de urgencia que requieren. Así, por un lado se observa una clara tensión entre la norma y la práctica. Y, por el otro, esa tensión alcanza al binomio derecho consuetudinario/derecho positivo.

Conclusiones

A pesar de los avances en Argentina respecto de la producción normativa, institucional y académica sobre movilidad humana y sobre derechos LGBTIQ+, existe poca producción transdisciplinar que piense a las personas solicitantes de asilo LGBTIQ+ como una unidad de análisis. En términos institucionales, ello se traduce en la dificultad de la CoNaRe en pensar al refugio LGTBIQ+ como categoría independiente, allende la aplicación de la interseccionalidad e, incluso, la celeridad que le otorgan a ciertos casos, a partir de la aplicación de dicha categoría.

Es innegable reconocer la obligatoriedad que reviste la aplicación de instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos para garantizar el derecho a solicitar asilo por temor fundado. Ahora bien, dado que los criterios de aprobación se basan en la credibilidad del testimonio, el resultado de una solicitud está también sujeto a la discrecionalidad del funcionariado; e incluso, a factores ajenos tales como la alteración en los tiempos del proceso, recortes presupuestarios, virajes políticos, entre otros. Dicho de otro modo, la

aplicación de la normativa está supeditada a diversos factores que exceden al derecho, testimoniando que la norma actúa tanto como la práctica social.

En relación a ello, la recuperación de la categoría interseccionalidad me ha permitido demostrar que existen historias de vida únicas detrás de estos trámites; y que más allá de velar por el cumplimiento del derecho a solicitar protección internacional conforme el principio de igualdad, el Estado otorga jerarquía a las trayectorias de vida mediante la recopilación de datos recabados en la carta, la entrevista de elegibilidad y las múltiples opresiones que la persona ha padecido en origen. Así, el temor fundado se vuelve un concepto potente, que implica no sólo aplicar la Convención del 51 sino analizar múltiples variables de cada caso particular.

Aunque las trayectorias de les solicitantes encuentren vicisitudes afines, analizar el grado de especificidad de cada presentación garantiza un contrapeso a la resolución carente de análisis social, cultural y político en la que suele recaer el derecho positivo. Abordar los casos interseccionalmente puede evitar resultados indeseados en la resolución, al contribuir con una posición de derechos humanos, superadora a la observada en la de mera "aplicación de la norma" que, paradójicamente, proviene del ámbito del derecho internacional de los derechos humanos.

Referencias Bibliográficas

Abramovich, V y Pautassi, L. (2009) "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", En Abramovich, V. y Pautassi, L (comp.): La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos. Buenos Aires, Editores del Puerto, pp. 279-340.

Bourdieu, P. (2002). La miseria del mundo. México, Fondo de Cultura Económica.

Crenshaw, k. (1991). "Cartografiando los márgenes. Interseccionalidad, políticas identitarias y violencia contra las mujeres de color", en Lucas Platero, R. y Sáenz Javier (eds.): Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada. Barcelona, Ediciones Bellaterra, pp. 86- 122. Trad: Raquel (Lucas) Platero y Javier Sáez

Davis, A. (1981). Women, race and class. New York, Random House

Giddens, Anthony (1984). The Constitution of Society. Cambridge, England: Polity Press.

Maxwell, J.A. (1996); Qualitative Research Design: An Interpretive Approach. Thousand. Oaks; London: SAGE, caps. 1 a 5. Traducción resumida por María Pía Otero e Ignacia Perugorría

Parsons, Talcott (1968 [1937]). The structure of social action: a study in social theory with special reference to a group of recent European writers. New York: Free Press.

