

Diversidades sexo-genéricas en lo internacional: la inclusión de la Agenda LGBTI+ en el MERCOSUR

María Florencia MONTERO
Universidad de Buenos Aires
montero.maria@sociales.uba.ar

Leticia GONZÁLEZ
Universidad de Buenos Aires
lgonzalezinfantino@gmail.com

Daniela Vanesa PERROTTA
Universidad de Buenos Aires
danielaperrotta@gmail.com

RESUMEN

En un contexto en el que las discusiones en torno de las diversidades sexo-genéricas y sus derechos se han vuelto internacionales, tanto en un sentido teórico como en un sentido político, este trabajo coloca la mirada en la incorporación y el abordaje de una Agenda específica para el colectivo LGBTI+ para los países de América del Sur en el marco del proceso de integración regional más relevante: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Partiendo de enfoques feministas de las Relaciones Internacionales y de estudios sobre la integración regional sudamericana en las últimas décadas, se realiza un análisis exploratorio y descriptivo de la creación y devenir de la Comisión Permanente LGBTI, dependiente de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADDHH). Con ello, se busca realizar una primera aproximación que contribuya a identificar cómo han sido abordadas las cuestiones vinculadas a las diversidades sexo-genéricas en América del Sur: reconocer desde qué perspectivas se introdujeron estas discusiones en el bloque, cuáles han sido los actores más relevantes y cómo han contribuido en la construcción de sentidos sobre la región y de una propuesta política de desarrollo regional, pero también de políticas enfocadas en estos colectivos. Para ello, se realiza en primer lugar un recorrido teórico por los aportes de los feminismos —puntualmente aquellos aportes que abrevan en las Relaciones Internacionales y en los abordajes sobre las diversidades sexo-genéricas— y de los estudios de la integración regional que nos permiten enmarcar las discusiones que aquí presentamos. En segundo lugar, se explora la construcción de una Agenda para el colectivo LGBTI+ en el MERCOSUR a partir de dos momentos. En un primero, presentamos los antecedentes más relevantes para la creación de este espacio en el seno del bloque: la Reunión Especializada de la Mujer (REM), la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) y la RAADDHH. En un segundo momento, se presenta el recorrido institucional que llevó a la instalación de la Comisión Permanente LGBT en 2015, deteniéndonos en las dinámicas de funcionamiento de este espacio, los actores gubernamentales y sociales participantes y las temáticas abordadas. Se recurre a una estrategia metodológica cualitativa, recalando en el estudio de caso. Para la recolección de datos se acude a la revisión bibliográfica y documental y a informantes calificados a través de entrevistas semiestructuradas. Se concluye que, en consonancia con lo que ocurre en otros espacios internacionales occidentales, los países de la región han buscado incorporar la temática dentro de una perspectiva más amplia de los derechos humanos, contribuyendo así a colocar el tema como un tema internacional que, además, resulta cercano a los enfoques de política exterior promovidos desde la región. Asimismo, se abren nuevas preguntas que balancean en cierta medida los logros descritos, al tiempo que abren una rica Agenda de investigación vinculada con el rol de los actores sociales y las implicancias de estas discusiones para la elaboración de políticas públicas, especialmente en un contexto global de aparente retroceso sobre los derechos humanos y los derechos de estos colectivos.

PALABRAS CLAVE

América Latina ; derechos humanos ; movimientos sociales ; participación ; integración regional.

| **Recibido:** 13.09.2024 | **Aceptado:** 26.12.2024 | **DOI:** <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2025.58.005>

| **Formato de citación recomendado:** MONTERO, María Florencia, GONZÁLEZ, Leticia y PERROTTA, Daniela Vanesa (2025). "Diversidades sexo-genéricas en lo internacional: la inclusión de la Agenda LGBTI+ en el MERCOSUR", *Relaciones Internacionales*, nº 58, pp. 99-119.

TITLE

Gender diversity at the international level: the inclusion of the LGBTI+ Agenda in MERCOSUR

EXTENDED ABSTRACT

Currently, debates on gender diversity and LGBTI+ rights have become internationalized, both in a theoretical and political sense (Bosia et al., 2020; Rahman, 2020). By theoretical, we refer to the inclusion of gender-related issues in international relations through two questions or sentences introduced by the first feminist authors of the discipline: the first one is the question where are the women?; the second one refers to the motto personal in international. These contributions made it possible to show how gender and sexuality have specific dynamics in the international arena (Cardinale and Winer, 2022; Enloe, 2014; González and Perrotta, 2021; Manzano, 2015; Sylvester, 2015).

By political, we refer to the decision of several international organizations and western states to include the rights of LGBTI+ people as a Human Rights issue in new institutional structures and in their foreign policy. However, the current internationalization of these issues must be understood historically (it occurs in current times and not necessarily before or after) and culturally (it is mainly a Western phenomenon) (Bosia et al., 2020; Rahman, 2020). These premises allow us to ask ourselves: how is this issue being addressed in Latin America? For doing so, the paper focuses on the incorporation and development of a specific Agenda for the LGBTI+ in South American countries within the framework of the most relevant regional integration process: the Southern Common Market (MERCOSUR).

Feminist approaches to international relations and studies on South American regional integration in recent decades constitute our theoretical framework (Cardinale and Winer, 2022; Ferretto and Picasso, 2018; González and Perrotta, 2021; Manzano, 2015; Valdés, 2003). In this way, we attempt to build situated theory to understand the processes taking place in our region. Based on those approaches, we explore and describe the creation and development of the Permanent LGBTI Commission, under the auspices of the Meeting of High Authorities on Human Rights and Chancelleries of MERCOSUR and Associated States (RAADDHH). We aim to identify how issues related to gender diversity have been addressed in South America. That means, to recognize from which perspectives were these discussions introduced in the regional integration process, which have been the most relevant actors and how have they contributed to the construction of meanings about the region and of a political proposal for regional development, but also of policies focused on these groups.

To this end, we first make a theoretical review of the contributions of feminisms —mainly those that draw on international relations and approaches to gender diversity— and regional integration studies that allow us to frame our discussions. Focusing on the MERCOSUR regional integration process, we recognize that the inclusion of the sexual diversity Agenda belongs to a new stage in the region in which several new issues are being addressed and new actors are being included (Perrotta, 2010, 2013; Perrotta and Porcelli, 2019; Sanahuja, 2008; Vazquez, 2019; Velo and Perrotta, 2020). We can mention, for example, the participation of social actors in regional decision-making, the construction of a notion of regional citizenship, or the approach to issues such as family farming or science and technology (González, 2015, 2016). At the same time, other Agendas that were created during the first years of MERCOSUR creation were deepened in these years (such as, for example, the educational or women's Agenda).

Secondly, we explore the construction of an Agenda for the LGBTI+ collective in MERCOSUR in two stages. In the first stage, we present the most relevant antecedents for the creation of this space within the bloc: the Specialized Meeting on Women (REM), the Meeting of Ministers and High Authorities on Women (RMAAM) and the RAADDHH. In a second stage, the institutional path that led to the installation of the LGBT Permanent Commission in 2015 is presented, focusing on the dynamics of the functioning of this space, the governmental and social actors involved and the issues addressed. It is concluded that, similarly to what is happening in other Western international spaces, the countries of the region have sought to incorporate the issue within a broader perspective of human rights, thus contributing to place the topic as an international issue that is also close to the foreign policy approaches promoted from the region itself and from South American Countries.

Another important conclusion is that social actors played an important role: in this process, LGBTI+ civil society organizations had a notable and uninterrupted presence, influencing the perspectives adopted. It also opens up new questions that balance to some extent the achievements described while opening up a rich research Agenda linked to the role of social actors and the implications of these discussions for the further elaboration of public policies, especially in a global context of apparent regression in terms of human rights and the rights of these groups: To what extent did the demands of the organizations

of the sector constitute the driving force for the promotion of LGBTI+ rights? What are the reasons why some organizations participate in the regional space while others seem to remain outside of it? Did this space allow for the creation of solidarity networks of the organizations of the sector within their territories and then at the regional level? Did the inclusion of these rights as human rights allow for a change in the social and political perception of the collective? Did it or did it not contribute to a process that implies thinking about how and for whom the region is built?

A qualitative methodological strategy is used (Marradi et al., 2007; Vasilachis de Gialdino, 2014; Whittemore et al., 2001). The research design adopted is flexible. It seeks, at the same time, to bring new perspectives to an area of knowledge that has been, in certain senses, explored and to place these new perspectives in dialogue with areas that have been little studied. We privilege a view that allows us to account for new and unexpected situations related to the area under investigation (Whittemore et al., 2001) We also rely on the case study (Stake, 1995). The study carried out is at the same time exploratory, descriptive and analytical. For data collection, bibliographic and documentary review and qualified informants were used through semi-structured interviews. The data obtained are analyzed based on grounded interpretation (Stake, 1995) and their treatment consists of a critical analysis of the content.

KEY WORDS

Latin America; human rights; social movements; participation; regional integration.

Introducción¹

En las últimas décadas, las temáticas vinculadas a las diversidades sexo-genéricas se han vuelto internacionales en un doble sentido. Por un lado, como corolario del despliegue de algunas concepciones introducidas desde los feminismos, pero también por los desarrollos teóricos propios desde los estudios *queer*, se ha puesto el foco en la importancia de comprender las relaciones de género para asir algunas dinámicas de lo internacional. En cierta medida, este movimiento se resume en la consigna “lo personal es internacional” (Enloe, 2014; González y Perrotta, 2021; Manzano, 2015; Sylvester, 2015).

Por el otro, la dimensión internacional de este problema ha sido asumida por organismos internacionales (en particular, pero no exclusivamente, por la Organización de Naciones Unidas), tematizando a los derechos de las diversidades sexo-genéricas como un problema de derechos humanos (Bosia et al., 2020). Las formas en que los derechos de estas comunidades se asumen y penetran lo internacional en estos múltiples sentidos están atravesadas por temporalidades y geografías: es en el comienzo del siglo XXI y principalmente en los países de occidente donde tienen lugar estos fenómenos (Rahman, 2020). Ello nos habilita a preguntarnos, entonces, ¿cómo han sido abordadas las cuestiones vinculadas a las diversidades sexo-genéricas en América del Sur?

En nuestra región, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se ha consolidado en los últimos treinta años como el proceso de integración regional más relevante en términos no sólo de su longevidad, sino particularmente de la diversidad de temas y actores que incluye; y, por tanto, en términos de la multiplicidad de Agendas locales (nacionales) sobre las que influye más o menos directamente. Si bien en no en todos los ámbitos de acción las propuestas emanadas del bloque se aplican directamente en los *estados nacionales*, sus reuniones se han establecido como espacios de discusión que marcan miradas y aproximaciones que permean las decisiones que luego se toman en las arenas nacionales² (González, 2018; Perrotta, 2013, 2018; Vázquez y Perrotta, 2013).

Las preocupaciones vinculadas con el género han sido abordadas en el MERCOSUR desde sus inicios. Con el tiempo, esos abordajes se fueron adaptando a las discusiones incorporadas —en especial desde los movimientos sociales— en cada período (Ferretto y Picasso, 2018; González y Perrotta, 2021; Jelin, 1997; Valdés, 2003). Entrada la dé-

¹ La investigación para este trabajo se encuentra financiada por la Universidad de Buenos Aires (UBA) en el marco del Proyecto UBACyT “Descendiendo las Relaciones Internacionales Latinoamericanas” (Código 20020220300031BA); en el cual también se enmarca la beca UBACyT de Maestría de una de las integrantes. Vale aclarar que contamos con un proyecto adjudicado en febrero de 2024 por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (01-PICT 2022-2022-04-00189 —Perrotta Daniela Vanesa— Dinámicas de producción, circulación y movilización del conocimiento en Relaciones Internacionales: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México) pero con incertidumbre respecto de su ejecución ya que el actual gobierno ha decidido no invertir, congelar y desestimar la actividad de investigación en el país.

² Cabe señalar, no obstante, que este trabajo se enfoca en los procesos que tienen lugar en la arena regional/internacional y no en las formas en que las discusiones y decisiones emanadas de estos ámbitos han permeado o no las áreas nacionales. Dada la complejidad de este abordaje en esta primera aproximación, se incluye como parte de nuestra futura agenda de investigación.

cada de los años dos mil, algunas discusiones políticas que contestaron el proyecto de región institucionalizado en el MERCOSUR inicial (léase, sus primeros diez años) dieron lugar a la profundización de Agendas como la de género, junto con la introducción de otras vinculadas tanto a promover un conjunto más amplio de derechos a la ciudadanía como a dar voz a los movimientos sociales en la toma de decisiones a nivel regional (González, 2018).

Como parte de estos movimientos, desde el año 2007 se institucionalizó un espacio para el abordaje de las problemáticas vinculadas a las personas LGTBI+³. En este artículo, entonces, nos proponemos explorar esa institucionalidad para reconocer desde qué perspectivas se introdujeron estas discusiones en el bloque, cuáles han sido los actores más relevantes y cómo ello ha contribuido en la construcción de sentidos sobre la región y de una propuesta política de desarrollo regional enfocada en estos colectivos.

Partiendo de una estrategia metodológica cualitativa, se realiza un estudio que es al mismo tiempo exploratorio y descriptivo y que presenta también una primera aproximación analítica a la temática. Para la recolección de datos, en esta instancia se recurrió principalmente a la revisión bibliográfica y documental, aunque para algunas tareas de recolección específicas se recurrió a informantes calificados.

El trabajo se estructura en dos grandes secciones. En la primera sección se realiza un recorrido teórico por los aportes de los feminismos (puntualmente, aquellos aportes que abrevan en las Relaciones Internacionales y en los abordajes de las diversidades sexo-genéricas) y de los estudios de la integración regional sudamericana. De esta forma, se busca reflexionar sobre cómo pensar estas cuestiones desde y para América Latina, reconociendo la importancia de construir aportes teóricos situados.

La segunda sección, a su vez, se divide en dos subsecciones. En primer lugar, se recorren los antecedentes más relevantes para contextualizar la institucionalización de un espacio propio para las Agendas de la diversidad sexo-genérica: la Reunión Especializada de la Mujer (REM), la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) y la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADDHH).

En un segundo momento, se presenta el recorrido institucional que llevó a la instalación de la Comisión Permanente LGBT en 2015, deteniéndonos en las dinámicas de funcionamiento de este espacio, los actores gubernamentales y sociales participantes y las temáticas abordadas. Por último, se presenta una conclusión donde se sintetizan los hallazgos del trabajo y se abre una nueva Agenda de investigación para profundizar en algunas cuestiones que quedan inconclusas en esta primera aproximación.

³ El acrónimo LGTBI+ es comúnmente utilizado para designar colectivamente a Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis, Transexuales, Transgénero e Intersexuales. El signo "+" busca incorporar a todas aquellas identidades de género, orientaciones sexuales y corporalidades que no se incluyen en las antes mencionadas. Una variante incluye la letra "Q" de Queer (LGBTIQ+), para aquellas personas que no se identifican con categorías tradicionales respecto a la sexualidad. También, puede encontrarse el término intercambiando el orden de los caracteres, como por ejemplo "LGTBI". Su uso ha sido adoptado tanto por las personas de la diversidad sexual como por medios de comunicación y estados. Tal como se precisa en el Compendio regional de buenas prácticas gubernamentales de garantía y protección de derechos, "la sigla LGTBI fue utilizada por la RAADDHH en el acuerdo por el cual se creó la 'Comisión Permanente LGTBI' en la reunión del 6 de julio de 2015, en la ciudad de Brasilia" (IPPDH, 2017, p. 19). Por este motivo, a lo largo de este artículo, usaremos esta denominación. Cuando se utilizan otras menciones, eso refiere a que así ha sido denominado por la Agenda institucional que abordamos en momentos específicos de su desarrollo.

1. Diversidades sexo-genéricas en lo internacional. Una mirada desde y para América del Sur

Las formas en que las diversidades sexo-genéricas son abordadas a través de políticas públicas desde los estados están determinadas tanto temporal como geográficamente (Rahman, 2020). Así, un primer paso necesario antes de adentrarnos en la discusión acerca de estas Agendas en el MERCOSUR consiste en reflexionar sobre la dimensión internacional de estos temas en términos generales y de la significancia particular que adquiere en el contexto actual en América del Sur. En este apartado, entonces, abordamos en primer lugar la discusión acerca de cómo y por qué las Agendas para las diversidades sexo-genéricas son un tema relevante para las Relaciones Internacionales. En segundo lugar, planteamos la importancia para nuestra región de detener nuestra mirada en el proceso de integración regional del MERCOSUR. Por último, nos detenemos en los aspectos metodológicos del trabajo que aquí presentamos.

1.1 Las Agendas de género y diversidad y lo internacional: lo internacional es personal y lo personal es internacional

Las preguntas y miradas desde prismas feministas en el estudio de lo internacional aparecen tardíamente, especialmente si establecemos comparaciones con otras ciencias sociales. Sin embargo, hacia la década de los años noventa, estas miradas irrumpen de lleno en la gramática androcéntrica de las Relaciones Internacionales desde dos preguntas que, aunque en apariencia, sencillas, son sumamente potentes y nos permiten adentrarnos en nuevas formas de mirar lo internacional.

La primera de ellas es la pregunta formulada a fines de la década de los años ochenta por Cynthia Enloe en su libro *Bananas, beaches and bases: Making feminist sense of the international politics* (2014): ¿dónde están las mujeres? La formulación (explícita o implícita) de esta pregunta por parte de diversas autoras en los años subsiguientes permitió apuntar al corazón de la disciplina a través de sus preocupaciones centrales: el problema de la guerra, la paz, la seguridad, la economía política internacional, los bloques de poder o la política internacional. Así, se abrió la posibilidad a que una multiplicidad de enfoques feministas —y de autoras feministas— entren en diálogo con los problemas de las Relaciones Internacionales (González y Perrotta, 2021; Internacionales, 2014; Roberts, 2017; Sylvester, 2015). Pero también abrió la posibilidad a que se expliciten y pongan de manifiesto las relaciones de género, que tienen un lugar y una dinámica propias en lo internacional (Manzano, 2015).

La segunda afirmación —vinculada con este último punto— refiere al estrecho vínculo que existe entre lo personal y lo internacional y, por tanto, entre el género, la sexualidad y lo internacional. Esta premisa, también introducida por Enloe, permite incorporar nuevas preocupaciones a lo internacional, que versan sobre cuestiones que no son de *alta política* o que no atañen al corazón de la disciplina (cuestiones reservadas, en general, a los hombres) y que, además, son consideradas como propias de las esferas privadas o, en el mejor de los casos, como temas que hacen a la política interna de los estados (y por lo tanto, se suelen vincular más a las mujeres) (Cardinale y Winer, 2022; González y Perrotta, 2021; Manzano, 2015). Sin embargo, nos devela Enloe (2014), estas problemáticas son fundamentales para comprender las dinámicas de funcionamiento de lo internacional.

Los múltiples enfoques feministas que se van incorporando paulatinamente en la disciplina a partir de estos dos elementos (en particular aquellos que abrevan en los estudios decoloniales) presentan una característica en común: proponer nuevas formas de comprender el poder y de explicar cómo se estructuran las relaciones en la arena internacional tomando en cuenta el género, pero también, la raza, la clase o la sexualidad (González y Perrotta, 2021; Internacionales, 2014; Roberts, 2017). Por lo tanto, retomar la inclusión de estas discusiones y prismas en el estudio de lo internacional en el marco de una discusión sobre Agendas vinculadas a las diversidades sexo-genéricas no resulta azaroso. Por el contrario, partimos de la noción de que ellas han resultado centrales para habilitar el tipo de discusiones que proponemos aquí. Ello no significa, no obstante, que las teorías feministas propongan un vínculo fluido con los estudios de la diversidad sexual. Por el contrario, es la discusión sobre las limitaciones de estas aproximaciones lo que ha permitido ampliar la mirada para repensar el lugar de otros colectivos en lo internacional (Morales, s.f.).

Siguiendo los aportes de Rahman (2020), afirmamos que el abordaje de las cuestiones vinculadas con las diversidades sexuales se ha vuelto una cuestión de política global recientemente. Ello se vincula, en términos teóricos, con el despliegue de algunos conceptos que provienen de la teoría feminista, pero que en años recientes han sido extendidos de cierta forma para comprender aspectos vinculados con las diversidades sexo-genéricas. En primer lugar, la noción de que las desigualdades de género no son consecuencias inevitables derivadas de desigualdades naturales, sino que se desprenden de decisiones vinculadas con una forma social de organización que establece jerarquías entre géneros. En segundo lugar, la premisa de que la sexualidad es un aspecto clave de la opresión de género y que, en función de ello, las formas de organización social —o los órdenes de género— que se han establecido, han sido generalmente binarios. Por lo tanto, las jerarquías que se han construido han sido especialmente opresivas para quienes expresan otras identidades sexo-genéricas que se encuentran por fuera de ese espectro binario (Rahman, 2020).

En términos políticos, afirma el autor, estos abordajes teóricos permiten pensar que, en tanto estas desigualdades no son naturales, es posible modificar las instituciones sociales y políticas de forma tal de transformar las desigualdades de género. Para las diversidades sexo-genéricas, este hecho político se encarna en la actualidad en tres procesos. En primer lugar, la decisión de la Organización de las Naciones Unidas en 2016 de incorporar los derechos de las personas LGBTI+ como una cuestión de Derechos Humanos⁴. En segundo lugar, la institucionalización de los derechos de estos colectivos en tanto Derechos Humanos en algunos países (occidentales). Y, por último, la incorporación de la defensa de estos derechos en la política exterior de algunos estados (occidentales) (Rahman, 2020). Sin embargo, señala el autor, no debemos perder de vista que estos hechos están localizados geográfica y temporalmente. Ello habilita, entonces, la pregunta que nos planteamos en los próximos apartados: ¿cómo estos elementos teóricos y políticos se manifiestan en nuestra región?

⁴ Esta decisión reconoce dos antecedentes importantes. El primero es la Declaración de Montreal (2006) realizada en el marco de los primeros *World Outgames* y la Conferencia Internacional de los Derechos Humanos LGBT. En este documento se exponen las principales demandas del activismo LGBTI+ internacional instando a gobiernos y organismos internacionales a tomar acciones positivas frente a la violación sistemática de los derechos humanos de este colectivo. El segundo son los *Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género* conocidos como Principios de Yogyakarta (2007), donde se definió que “la orientación sexual y la identidad de género son esenciales para la dignidad y la humanidad de toda persona y no deben ser motivo de discriminación o abuso” (p. 6) y se fijaron estándares normativos tendientes a orientar la actuación de los estados en sus deberes de prevención y erradicación de la violencia, el abuso y la discriminación hacia LGBTI+. La adopción de estos Principios por parte de los estados del mundo fue un parteaguas en términos de acceso a derechos. A través de ellos, los estados iniciaron un proceso de reformas normativas antidiscriminatorias y reparatorias que tendieron a mayores niveles de igualdad e inclusión de LGBTI+.

1.2 La inclusión de Agendas de la diversidad en América del Sur. Por qué mirar el MERCOSUR

La década de los noventa se encuentra marcada en los países de América del Sur por la decisión política de construir nuevos procesos de integración regional⁵ que permitan, al mismo tiempo, sostener las jóvenes democracias de la región y difundir un modelo político y económico basado en las premisas del Consenso de Washington (Vázquez y Perrotta, 2013). Con esos objetivos como elementos centrales, en 1991 los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Pero, en tanto las regiones son construcciones sociales políticamente contestadas (Hurrell, 1995), el devenir de proyectos políticos en disputa en los años subsiguientes fue dando lugar a la incorporación de una gran diversidad de actores, niveles y Agendas de construcción de la región (Gorosito y Alvariza, 2017; Perrotta y Porcelli, 2019).

Hacia la década de los años dos mil, la literatura especializada identifica un giro en el MERCOSUR hacia la inclusión de Agendas que, sin dejar de lado lo comercial, incorporan tópicos vinculados al desarrollo de los pueblos como un elemento central de la construcción de la región (Vázquez, 2011). Nos referimos a Agendas de corte social, político, cultural, que permiten dar nuevas discusiones acerca de temáticas y derechos para quienes habitan los países de América del Sur. Así, se incorporan discusiones que tienen que ver, por ejemplo, con la participación de actores sociales en la toma de decisiones a nivel regional, la construcción de una noción de ciudadanía regional, el abordaje de cuestiones como la agricultura familiar o la ciencia y la tecnología, entre otras (González, 2015; González, 2015, 2019; Gorosito y Alvariza, 2017; Vázquez, 2019; Vázquez y Perrotta, 2013; Velo y Perrotta, 2020).

Al mismo tiempo, otras Agendas que se crearon durante los primeros años de existencia del bloque se profundizaron en estos años (como, por ejemplo, la educativa o la de la *Mujer*) (Ferretto y Picasso, 2018; Perrotta, 2013; Vázquez y Perrotta, 2010). Para identificar el comienzo este proceso, desde la literatura se reconocen algunos hitos: en particular, el Consenso de Buenos Aires, firmado por los presidentes de Argentina (Kirchner) y Brasil (da Silva) en 2003; y el Plan de Trabajo 2004-2006 y el Programa Mercosur Social y Solidario, ambos lanzados en el marco de la Presidencia *Protémpore* de Uruguay en el 2004. Estos hitos no sólo permitieron materializar discusiones, sino que dieron lugar a la inclusión de temáticas sin precedentes, muchas veces poco abordadas incluso en las arenas políticas nacionales de los países de la región, abonando de nuevas formas a la construcción de una región con características particulares.

En esta disputa por la construcción de los sentidos de la región, resulta relevante analizar el rol de las colectivas de mujeres y diversidades a partir de su movilización, participación y reclamo. Partimos para ello de observar que los movimientos de mujeres y diversidades han irrumpido con fuerza en las arenas públicas de todos los países de la región en la década de los años diez del siglo XXI, trayendo nuevos cuestionamientos y visibilizando realidades opacadas, impactando en la política y en las políticas en múltiples Agendas y niveles (González y Perrotta, 2021).

⁵ Con ello no desconocemos los procesos anteriores que tuvieron lugar en nuestra región, que constituyen importantes antecedentes para la instalación tanto del MERCOSUR como de otros procesos que se crean a partir de la década de los años dos mil (Perrotta, 2010, 2013; Riggiozzi, 2012; Sanahuja, 2008).

La mirada se posa especialmente sobre el MERCOSUR dado que los últimos treinta años han permitido que este bloque se instale como el proceso más relevante de la región. Ello no sólo se debe a su longevidad, sino particularmente a la diversidad de temas y actores que incluye y, por tanto, a la multiplicidad de Agendas locales sobre las que influye más o menos directamente. Es decir, si bien en no en todos los ámbitos de acción las propuestas emanadas del bloque se aplican directamente en los *estados nacionales*, sus reuniones se han establecido como foros de diálogo político (entre actores gubernamentales de los países de la región y, en muchos casos también, con actores sociales vinculados a cada temática), marcando así miradas y aproximaciones que permean sobre las decisiones que luego se toman en las áreas nacionales. Asimismo, el aspecto derivado de su longevidad es su permanencia —que se cristaliza en una estructura institucional compleja y con deficiencias, pero, en cierta medida, flexible y resiliente—. En otras palabras, frente a los cambios de ciclo político de la región, el MERCOSUR no ha desaparecido, sino que se ha transformado (Caetano y Sanahuja, 2019; González et al., 2022).

1.3 Aspectos metodológicos

A partir de un recorrido principalmente descriptivo y exploratorio, en este trabajo se recurre a una estrategia metodológica eminentemente cualitativa, que constituye una manera particular de ver, conceptualizar, interpretar y comunicar la realidad (Vasilachis, 2014). La investigación cualitativa permite asir en forma profunda los procesos bajo análisis y captar las sutilezas de su desarrollo a través de diversas estrategias e instrumentos (Whittemore et al., 2001). Asimismo, este tipo de diseño da lugar a la originalidad y a la creatividad (Morse, 2004), en tanto considera que la investigación “es un acto interpretativo que explica, define, clarifica, elucida, ilumina, expone, parafrasea, descifra, traduce, construye, aclara, descubre, resume” (Vasilachis de Gialdino, 2014, p. 28).

El diseño de investigación adoptado, por su parte, es flexible. Se busca al mismo tiempo aportar nuevas perspectivas a un área de conocimiento que ha sido, en ciertos sentidos, explorada y poner en diálogo estas nuevas perspectivas con áreas que han sido poco estudiadas. Se privilegió una mirada que permitiera dar cuenta de situaciones nuevas e inesperadas vinculadas con el área bajo investigación y, en especial, que diera lugar a la modificación de los propósitos y las preguntas de investigación, en un proceso circular que lleva de los datos a la teoría (Mendizabal, 2015). Ello no implica, no obstante, que no se hubiesen definido previamente elementos mínimos en torno de la construcción del objeto de estudio, la delimitación del problema y las estrategias de recolección y análisis de los datos (Piovani, 2007). De esta forma, el diseño propuesto es al mismo tiempo exploratorio, descriptivo y analítico.

La estrategia metodológica elegida es el estudio de caso. Siguiendo a Stake, el estudio de caso se realiza por el interés intrínseco en dicho caso: “es el estudio de la particularidad y la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes” (1995, p. 11). Aquí se opta por un estudio de caso único.

Para la recolección de datos, en esta instancia se recurrió principalmente a la revisión bibliográfica y documental, aunque para algunas tareas de recolección específicas se recurrió a informantes calificados. Puntualmente, en un primer momento se realizó un mapeo de organizaciones de la sociedad civil LGBTI+ de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este trabajo se efectuó a través de consultas con cuatro activistas de Argentina, Brasil y Uruguay

que forman parte de organizaciones nacionales y/o regionales LGBTI, quienes dieron cuenta de la existencia de diferentes grupos y espacios sobre la temática; y del relevamiento de sitios online, ya que, como es preciso destacar, no existe una sistematización oficial de este tipo de organizaciones por parte de los países del MERCOSUR. En un segundo momento se realizó la recolección, lectura y sistematización preliminar de la totalidad de las actas (con sus anexos) y documentos de trabajo de los espacios institucionales del MERCOSUR vinculados al abordaje de la temática entre 2006 y 2023, a saber: el Subgrupo de Trabajo en Diversidad Sexual e Identidad de Género del Grupo de Trabajo denominado Grupo Técnico contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia (GTDRX) (diez actas), dependiente de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADDHH); el Grupo de Trabajo LGBT (nueve actas); y la Comisión Permanente LGBTI (once actas). Los datos obtenidos fueron analizados a partir de la interpretación fundamentada (Stake, 1995) y su tratamiento consistió en el análisis del contenido. Cabe señalar que en esta primera aproximación no se recurrió a software específico para realizar este análisis.

2. El abordaje de las diversidades sexo-genéricas en MERCOSUR

La incorporación de discusiones vinculadas al colectivo de la diversidad sexo-genérica en el MERCOSUR se da a partir de mediados de la década de los años dos mil y se vincula con el mencionado giro identificado desde la literatura especializada en los tópicos que se abordan desde el ámbito regional (Perrotta, 2013, 2018). También se relaciona, como se explicitó, con los antecedentes internacionales que impulsan el abordaje de los derechos de las personas LGBTI+ como derechos humanos y que tienen lugar desde los primeros años del nuevo siglo, en los que los movimientos sociales son protagonistas centrales. El recorrido de esta Agenda desde la primera década del nuevo siglo hasta la actualidad, sin embargo, se caracteriza por la multiplicación de espacios y la complejidad (institucional) en su abordaje. Es por ello que, para ordenar esas discusiones, analizamos lo sucedido en torno de estas cuestiones en dos momentos.

En primer lugar, abordamos los antecedentes más importantes para la inclusión de esta Agenda. Estos se vinculan tanto con la importancia que adquieren las temáticas vinculadas con las diversidades en el plano internacional como con la inclusión, en el seno del MERCOSUR, de Agendas para la mujer y para los derechos humanos. Como se explicitó en el apartado anterior, la inclusión de estas discusiones devela la importancia de las relaciones de género para pensar las formas en las que se construye lo internacional (lo regional, en este caso) y, por tanto, constituye desde nuestra perspectiva un antecedente de importancia central. Asimismo, en tanto en los últimos años el abordaje de los derechos de las diversidades sexo-genéricas en el ámbito internacional asume una perspectiva de derechos humanos, se consideró central poner de manifiesto cómo estas discusiones sobre los derechos humanos permean e ingresan en el MERCOSUR.

En segundo lugar, nos adentramos específicamente en la construcción de espacios institucionales para las personas LGBT+. Abrevamos tanto en el recorrido institucional como en las dinámicas de trabajo, los actores participantes y las temáticas abordadas. Esto nos permitió develar cuáles son las perspectivas que priman en estos espacios y quiénes las han movilizadas a lo largo del tiempo.

2.1 Antecedentes cercanos para la inclusión de una Agenda de la diversidad sexo-genérica en el MERCOSUR

Si bien la inclusión de las discusiones del colectivo LGBTI+ se da formalmente a partir del año 2007 en el marco de la RAADDHH, consideramos que la Reunión Especializada de la Mujer (REM) y las discusiones que se dieron en torno de su creación en la década de los noventa constituyen los primeros antecedentes, en tanto dan lugar a una mirada que asigna importancia al género en el proceso y la forma de construcción de la región.

Como se señaló en la sección introductoria, desde su creación en el año 1991, el MERCOSUR abordó Agendas vinculadas casi exclusivamente con cuestiones económico-comerciales, centrándose en aquellas áreas que permitían avanzar con la construcción de un área de libre comercio, primero, y una unión aduanera, a continuación. En este sentido, un actor colectivo muy activo durante la primera etapa del proceso fueron las Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), que buscaban velar por la protección de los derechos de los trabajadores en este contexto de desregulación económica. Dentro de las Centrales Sindicales se destacaron, a su vez, las mujeres sindicalistas, que bregaron por la introducción de discusiones de género que permitieran atender las demandas y necesidades de un sector específico de trabajadores que se veían afectadas por las políticas a implementar: las mujeres trabajadoras. Como reconstruyen Ferretto y Picasso (2018), en 1997 se crea la Comisión de Mujeres de la CCSCS. Este movimiento se alinea y difunde los compromisos asumidos en el marco de la Plataforma de Acción de Beijing (1995), que buscaban generar políticas positivas hacia las mujeres de la región y eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer por medio de la adopción de medidas específicas, ratificando los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) números cien, ciento once y ciento cincuenta y seis. Como corolario de este proceso, a finales de 1997 se propuso formalmente la creación de un espacio para la representación de los intereses de género en el MERCOSUR, demanda que se formaliza en 1998 con la creación de la REM (Ferretto y Picasso, 2018; Hoffmann, 2014; Valdés, 2003).

En 2011, el espacio de la REM se jerarquiza a través de la creación de la Reunión de Ministras y Altas autoridades de la Mujer (RMAAM). Si bien la nueva reunión mantiene los objetivos y la estructura de la REM, la jerarquización se vincula con el nivel de las autoridades de los *Estados Parte y Asociados* que representan a los países en el bloque (Ministras y otras autoridades en lugar de cuadro técnicos) (Hoffmann, 2014). Esto implica, por lo tanto, una mayor posibilidad de adopción de políticas desde quienes tienen mayor poder de decisión. Desde el punto de vista de las temáticas iniciales que se abordaron y los logros alcanzados, Ferretto y Picasso (2018) señalan que:

“Desde la creación de la REM y actualmente con la RMAAM se han logrado plasmar Decisiones y Recomendaciones en la Agenda del MERCOSUR, en los temas de: a) incorporación de la perspectiva de género en el ámbito del MERCOSUR; b) trabajo y empleo; c) violencia de género; d) educación con perspectiva de género; y e) participación política de las mujeres”.

Es decir, si bien no se incorporan cuestiones vinculadas al colectivo LGBTI+, sin dudas la creación de este espacio constituye una iniciativa importante para dar comienzo a las Agendas y demandas vinculadas con el género en el seno del bloque.

Las discusiones que tienen lugar en el ámbito regional desde comienzos del nuevo siglo contribuyen también a dar una importancia renovada en los derechos humanos para la política exterior de los países de la región en general y de Argentina en particular (Merke y Doval, 2022).

En parte, ello se vincula con la introducción en la discusión pública de las violaciones a los derechos humanos acaecidas en el marco de los procesos dictatoriales sudamericanos de las décadas de los setenta y los ochenta. Otra parte de este proceso se relaciona con la ampliación de esta concepción, que coloca nuevos elementos y derechos en el marco de los derechos humanos. En este contexto, en el año 2004 el MERCOSUR crea la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y *Estados Asociados* (RAADDHH), que será acompañada por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDDHH) desde el año 2009. Como señalan Júnior y Patrínos (2017), ambos espacios buscan contribuir a la conformación de una región “comprometida con el respeto y promoción de los derechos humanos, en tanto eje fundamental de la identidad y desarrollo de la región”.

Refiriéndonos particularmente a la RAADDHH, se observa que este espacio:

“se ha constituido en un foro regional para el intercambio de experiencias, diálogo e interacción entre agencias públicas e instituciones gubernamentales, incluyendo la participación de movimientos y organizaciones sociales que emiten observaciones y sugerencias, tanto a nivel de los encuentros plenarios como en los grupos de trabajo y comisiones permanentes” (Júnior y Patrínos, 2017)

Entre los múltiples espacios creados al interior de la RAADH queremos destacar dos: el primero es el Grupo de Trabajo Género y Derechos Humanos de las Mujeres. Este espacio busca alcanzar la integración de la temática de género como una cuestión transversal, pero prioriza las siguientes temáticas: a) la autonomía económica; b) la autonomía física, con especial énfasis en la salud sexual y reproductiva y prevención como sanción y erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres (particularmente los femicidios); c) las políticas de cuidados y corresponsabilidad y; d) la paridad de género en todos los ámbitos y espacios de decisión (Ferretto y Picasso, 2018). El segundo es el espacio para las diversidades sexo-genéricas, que describimos en profundidad el próximo apartado.

2.2 Una institucionalidad para las diversidades sexo-genéricas

Las discusiones en torno a la diversidad sexual formaron parte de la Agenda del Grupo de Trabajo llamado Grupo Técnico contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia (GT DRX) de la RAADDHH desde el momento de su conformación en 2006. Durante la III Reunión del GT en Paraguay (2007), se debatía, por ejemplo, sobre las diferencias entre los términos “orientación sexual”, “identidad de género” y “expresión de género”; y las delegaciones acordaban buscar más información sobre los denominados “crímenes de odio”, problemática que se presentaba como común a todos los estados del bloque. En esa misma oportunidad, las organizaciones de la sociedad civil participantes⁶ propusieron a la RAADDHH la realización del Primer Seminario Regional sobre Diversidad Sexual del MERCOSUR. Este encuentro, efectuado en la antesala de la IV Reunión del GT, sería el puntapié inicial para la institucionalización de la temática.

Organizado por la Presidencia *pro tempore* de Uruguay, el Seminario contó con la participación de las delegaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela, reuniendo así tanto a estados parte del MERCOSUR como a los Asociados. Como lineamiento principal, estos estados acordaron “trabajar por lograr la erradicación de la discriminación por orientación sexual e identidad/expresión de género en nuestros países y reconocer los derechos de la Diversidad Sexual como Derechos Humanos Fundamentales” (Mercosur, 2007).

⁶ Nucleadas a partir de ese momento en la Red de Organizaciones de Diversidad Sexual del MERCOSUR (conocida como Red LGBT).

Algunas de las acciones a las que se comprometieron fueron la derogación de legislaciones y/o reglamentaciones que criminalizaban o restringían el acceso a la plena ciudadanía de LGBTI+, así como también al diseño e implementación de políticas públicas para la protección de derechos de esta población (Mercosur, 2007). Asimismo, se creó un espacio institucional exclusivo para estas temáticas: el Subgrupo de Trabajo en Diversidad Sexual e Identidad de Género (SGT DSIG)⁷.

Tanto la decisión de realizar el Seminario, como la creación del SGT DSIG pueden comprenderse como el reconocimiento por parte de los estados del MERCOSUR no sólo de la existencia de estas orientaciones e identidades sino también de la discriminación y vulneración de derechos de estos grupos al interior de sus territorios. Entendemos este accionar como una respuesta positiva por parte de los estados, que toma particular importancia por ser elaborada a nivel regional y tomando en consideración los aportes de las organizaciones de la diversidad sexual.

Posteriormente, en el marco de la XV Reunión de la RAADDHH en 2009 y por impulso del Estado de Brasil, el Subgrupo se transformó en Grupo de Trabajo, adquiriendo el nombre de GT LGBT. En el año 2015, durante la Reunión XXVI de la RAADDHH realizada en Brasilia, se elevó el GT a Comisión Permanente LGBT (CP LGBT), aprobando su plan de trabajo, cronograma de actividades y reglamento interno. En consonancia con el trabajo efectuado primero por el SGT y luego por el GT LGBT, la Comisión Permanente se dio el objetivo de incentivar la integración de las políticas públicas de promoción y protección de los derechos de la población LGBTI+. Cabe mencionar que en el año 2017 y producto de los debates al interior del espacio, se incorpora por unanimidad la letra "I" al acrónimo, incluyendo de esta manera a las identidades y corporalidades *intersex*, y quedando formalmente denominada como Comisión Permanente LGBTI.

En lo que respecta a su dinámica de funcionamiento, los encuentros del Subgrupo y el GTLGBT no estaban organizados con una frecuencia en particular. Existen períodos donde se efectuaron tres veces en un año, mientras que en otros se daba un único encuentro anual. Las reuniones fueron en su totalidad presenciales y contaron ininterrumpidamente con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, como analizamos en el siguiente acápite. Cuando este espacio se transformó en CPLGBT, las reuniones tuvieron una frecuencia de entre uno y dos encuentros anuales. Un hecho a destacar es la mayor participación durante el período abarcado por la pandemia de covid-19, es decir, 2020-2022. Observamos que la virtualidad habilitó una mayor participación, tanto de estados como de activistas de organizaciones de la sociedad civil LGBTI+.

En relación con la participación de actores gubernamentales y sociales para la construcción del espacio, desde el comienzo del GTCRX, los espacios institucionales para el abordaje de esta Agenda contaron con la participación de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay como estados parte; y Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela como estados asociados. En cuanto a la conformación de las delegaciones de los estados parte, en las actas de reunión se observa que con frecuencia estuvieron integradas por representantes de organismos vinculados a la protección de los derechos humanos, con el rango de secretarías y ministerios y, en algunos casos, organismos con trabajo específico sobre diversidad sexual. Sin embargo, en otros casos los encargados provenían de espacios vinculados a la justicia. Además, intervinieron representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores⁸.

⁷ En esa oportunidad, se encontraban presentes Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como *Estados Parte* y las delegaciones de Bolivia y Chile como *estados asociados*. Fue la delegación brasileña la que propuso la creación de un Subgrupo que abordara específicamente la materia.

⁸ Argentina contó con la presencia constante del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) y, desde 2020, se incorporó al espacio el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación

Un punto para destacar en lo que respecta a las delegaciones participantes es que, al observar las actas de las reuniones del GTDRX, el ST y la CPLGBTI, queda evidenciado que desde el inicio y hasta la actualidad la República Federativa de Brasil no sólo participa activamente de las Reuniones, sino que impulsa particularmente el trabajo sobre la temática. Durante la IV Reunión del GTDRX, cuando se consensuó el abordaje de la diversidad sexual al interior del Grupo, fue la delegación brasileña la que propuso la creación de subgrupos temáticos (Mercosur, 2007). También durante la XV Reunión de la RAADDHH fue el Estado brasileño quien impulsó la transformación del Subgrupo a Grupo de Trabajo (GTLGBT).

En cuanto a las y los participantes de la sociedad civil, se dio la concurrencia constante de organizaciones pertenecientes a los Estados Parte y una baja participación de grupos y asociaciones propias de los estados asociados, siguiendo las dinámicas que se dan en otras Agendas de trabajo (González, 2018). Cabe señalar, no obstante, que las organizaciones parecen haber tenido una presencia activa en la discusión de las Agendas, a contramano de lo que establece la normativa regional en relación con la participación de actores sociales (González, 2016).

En este punto, cabe detenerse en el activismo LGBTI+ que existe en los países de la región *vis a vis* las organizaciones que participan de la CPLGBTI+. A partir del análisis y triangulación de los datos disponibles en las actas de las reuniones de la CPLGBTI (en todo su recorrido institucional) con un relevamiento realizado a través de sitios web e informantes clave acerca de las organizaciones de la región⁹ (ver gráficos 1 y 2), se observa que:

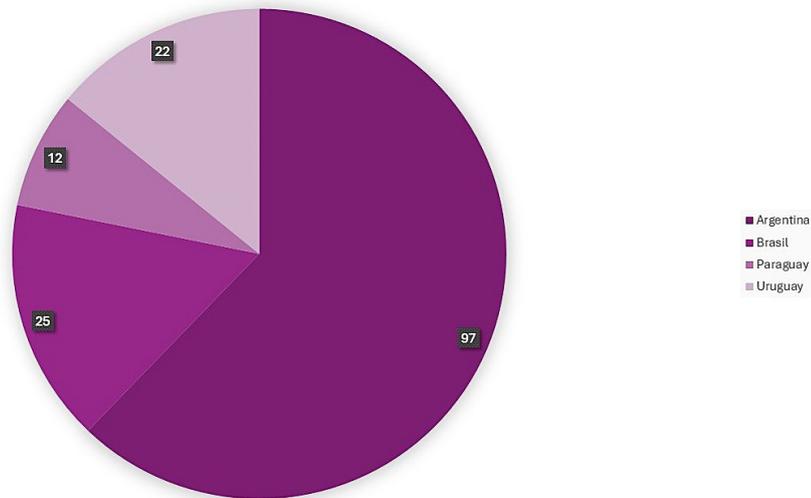
- En Argentina, de las noventa y siete organizaciones de la diversidad sexual registradas en todo el territorio nacional, sólo tres tuvieron presencia en la CPLGBT, siendo el país con la menor participación en ese espacio. No obstante, se registró una participación activa de representantes argentinos de organizaciones internacionales como Amnistía Internacional, AKAHATÁ y la Comisión Internacional Gay y Lesbiana de Derechos Humanos (IGLHRC); de otras organizaciones que poseen trabajo en la temática como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y Barrios de Pie y de casas de estudios como la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Católica Argentina.
- En consonancia con el caso argentino, de las veintidós organizaciones de la diversidad sexual observadas en Uruguay, sólo dos participaron en la CPLGBTI.

(MMGyD); además intervinieron también la Secretaría de Derechos Humanos, luego elevada a la categoría de Ministerio. Brasil contó con representantes de su Secretaría Especial de Derechos Humanos (SEDH), el Ministerio de Derechos Humanos (MDH) y el Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos LGBT (CNC-LGBT). En el caso de Paraguay, participaron representantes del Ministerio de Justicia y Trabajo, el Programa Nacional de Lucha contra el SIDA (PRONASIDA) y la Defensoría del Pueblo. Las delegaciones de Uruguay estuvieron integradas por miembros del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Cultura; y Secretaría de Derechos Humanos. Por su parte, los estados asociados tendieron a enviar únicamente a representantes de sus Cancillerías y Ministerios de Relaciones Exteriores.

⁹ A los efectos de realizar esta investigación, se elaboró un mapeo de organizaciones LGBTI+ de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay; en el que se detalló, entre otros aspectos, la fecha de creación, objetivos e identidades sobre las que versa su activismo. A través de este mapeo se evidenció la trayectoria de lucha de la comunidad de la diversidad sexual en la región; observando que estos grupos poseen al menos entre tres y cuatro décadas de trabajo en países como Argentina, Brasil y Uruguay, y más de veinte años de activismo en Paraguay. Algunas de estas organizaciones son el Grupo Gay da Bahia fundado en Brasil en 1980, la Comunidad Homosexual Argentina (CHA) creada en 1984, la Asociación Trans del Uruguay (ATRU) de 1994 y el Grupo por los Derechos de las Lesbianas (AIREANA) de Paraguay, creado en 2003.

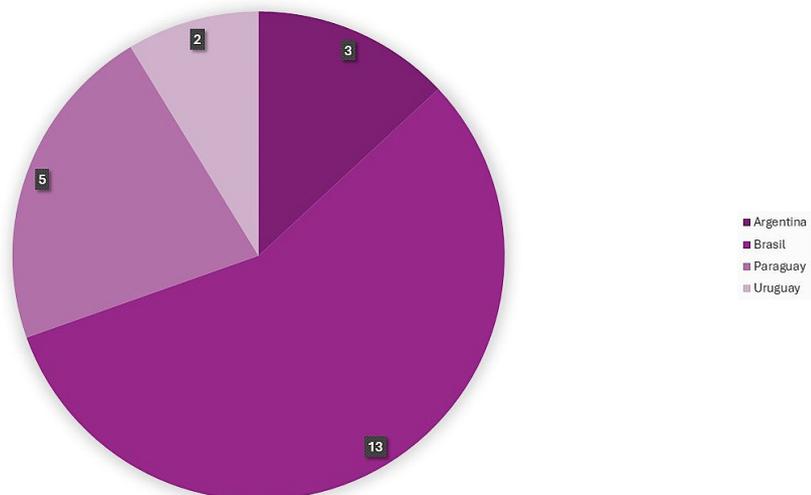
- Por su parte Brasil, con veinticinco organizaciones LGBTI+ activas registradas a lo largo de su territorio nacional, contó con la participación de trece en este espacio. A estas organizaciones se sumaron grupos ligados a los derechos de las mujeres y de la comunidad afrodescendiente.
- En Paraguay se registraron trece organizaciones de la diversidad sexual, mayormente asentadas en la Ciudad de Asunción, de las cuales un total de cinco tuvieron participación activa en la CPLGBTI.

Gráfico N°1: Cantidad de Organizaciones de la Sociedad LGBTI en los países del MERCOSUR (2024)



Fuente: elaboración propia

Gráfico N°2: Cantidad de Organizaciones de la Sociedad LGBTI de los países del MERCOSUR que participaron de alguna reunión de la CPLGBTI (2007-2024)



Fuente: elaboración propia

Por otra parte, observamos que en algunos casos los integrantes de estas organizaciones se desempeñan en organismos del estado. Esta doble pertenencia institucional puede verse por ejemplo en el caso de Argentina, donde las y los representantes del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) eran al mismo tiempo activistas de la diversidad sexual; de igual manera sucede con el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación (MMGyD). Este hecho también puede observarse en Brasil donde, si bien se da con menos frecuencia que en Argentina, existen casos en los que activistas de organizaciones feministas y de lucha contra el racismo son también trabajadores del Ministerio de Derechos Humanos. Cabe señalar que en ninguno de estos casos quienes participan como representantes del estado representaban al mismo tiempo a las organizaciones. Por el contrario, el cambio de entidad a la que representan se da de reunión en reunión.

Procedemos ahora a comentar las temáticas abordadas. Desde el comienzo y hasta la actualidad, la CPLGBTI se presenta como un espacio donde visibilizar las dificultades en el acceso a derechos de LGBTI+, exponer sus demandas; compartir experiencias nacionales y debatir horizontes comunes en torno a la legislación sobre estas poblaciones. Como resulta del análisis de las actas de las reuniones, en los primeros años las discusiones se daban mayoritariamente en torno a la inclusión o incorporación de la discriminación por orientación sexual y/o identidad de género en las diferentes instancias regionales e internacionales y la adopción por parte de los estados parte y asociados del MERCOSUR de los Principios de Yogyakarta.

Tanto en el STG, como el GT y la CPLGBTI, las diferentes delegaciones y, en particular, los y las representantes de organizaciones de la sociedad civil expusieron la necesidad de desarrollar campañas nacionales y regionales contra la homofobia, lesbofobia y transfobia para la concientización de la no discriminación hacia esta población. Al abordar estas temáticas, se dieron debates en torno a conceptos como por ejemplo a la utilización de las palabras fobia y odio, al hablar de violencia y discriminación hacia LGBTI+. En este sentido, Argentina solicitó revisar los conceptos de lesbofobia, homofobia y transfobia, y propuso reemplazarlos por "discriminación por razones de identidad de género u orientación sexual" alegando que "de esa forma se trata de un hecho de discriminación y, como tal, sujeto a sanción legal y no un término como *fobia* vinculado a la salud mental" (Mercosur, p. 3).

Otra de las problemáticas que con frecuencia estuvo presente en las discusiones del espacio fue la del virus de inmunodeficiencia humana (VIH). De aquí la participación de organizaciones específicas sobre la temática como la Red Argentina de Jóvenes y Adolescentes Positivos (RAJAP) de Argentina, la Asociación Civil Red Nacional de Personas que viven con VIH y SIDA de Bolivia, el Programa Nacional de DST/Aids de Brasil, Jóvenes Positivos y el Programa Nacional de Lucha contra el SIDA (PRONASIDA) de Paraguay y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA). En este sentido, y con el constante impulso de ONUSIDA, durante los debates las distintas delegaciones informaron sobre la sanción de normativas en torno a la materia, la realización de campañas de prevención y acciones de lucha contra la discriminación hacia personas que viven con VIH (Mercosur)¹⁰.

10 En este punto, es importante destacar la existencia de discusiones en torno a la vinculación entre el VIH y la población LGBTI+. A partir de los años noventa, cuando aún regía la mirada sobre las personas de la diversidad sexual como grupo de riesgo, se dieron las primeras acciones estatales de protección hacia LGBTI+ relacionadas con la prevención del VIH/Sida. En este sentido, durante la Reunión del SGT efectuada en 2009, la delegación Argentina expuso que la del VIH "es una temática que no debe ser relacionada con la discriminación hacia la diversidad sexual" y propuso que sea tratado en una próxima reunión como un temá específico "discriminación hacia personas que viven con VIH" (Mercosur).

Por otra parte, estuvo presente en las diferentes reuniones la posibilidad de realizar una compilación de leyes del MERCOSUR en materia de diversidad sexual. Este producto, finalmente denominado *Compendio regional de buenas prácticas gubernamentales de garantía y protección de derechos*, fue impulsado desde la CPLGBTI y publicado en 2017 con la colaboración del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR. En él se realiza un recorrido por las normativas nacionales de los estados miembros sobre cuestiones ligadas a la promoción y protección de derechos de la diversidad sexual.

Este tipo de ejercicio de relevamiento normativo permite, no solamente contar con información de cada política nacional para configurar las potencialidades de políticas regionales futuras (ya sea por armonización, convergencia, coordinación, complementación), sino que, además, promover que aquellos países más rezagados en la temática cuenten con *ejemplos* para encaminar en el ámbito nacional acciones normativas o bien que las organizaciones del sector puedan ejercer influencia para encaminar políticas.

Como se mencionó, durante el período de pandemia por covid-19 las reuniones se realizaron en forma virtual (tal como reglamentó el MERCOSUR para todas las áreas de funcionamiento). Durante este período, las diferentes delegaciones y organizaciones de la sociedad civil realizaron un intercambio de buenas prácticas en materia de protección de los derechos, en ese contexto sanitario, evidenciando las particularidades del impacto de la pandemia sobre las trayectorias de vida de LGBTI+. El intercambio de información es uno de los primeros pasos o etapas de la cooperación regional y que, de ser sostenido en el tiempo, lleva a la posibilidad de implementar acciones conjuntas y políticas públicas regionales (Perrotta, 2013).

Finalmente, cabe destacar que el trabajo del MERCOSUR en todos estos tópicos estuvo atravesado durante un largo período por las discusiones en torno a la incorporación de la temática LGBTI+ en la Conferencia Regional para América Latina y el Caribe, preparatoria para la Conferencia de Revisión de Durban (2009); y en la toma de una posición común para el anteproyecto de la Convención Interamericana Contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia. Es decir, la búsqueda de sentar posiciones comunes para llevar al ámbito internacional, más allá de la influencia en las arenas nacionales, representó una preocupación para este espacio, lo que convierte a la temática en un tema relevante para la política exterior de los países de la región.

En este sentido, de ese primer relevamiento es posible comenzar a analizar la trama de temas, actores y recursos con los que se fue instalando y ampliando la Agenda LGBTI+ en el MERCOSUR. Esto nos da paso a abordar analíticamente la construcción de iniciativas que puedan dar lugar a políticas públicas regionales para el sector: desde la incorporación, visibilización y el despliegue de los procesos de construcción de institucionalidad se pueden abordar los grupos (actores), intereses, valores y recursos que se ponen en juego para hacer una construcción de región más justa desde los desafíos societales y políticos que plantean las perspectivas feministas y queer. Sobre estos elementos versarán nuestras palabras finales.

Conclusión

En este trabajo se presentó una primera aproximación exploratoria y descriptiva acerca de la creación y devenir del abordaje de cuestiones vinculadas a las diversidades sexo-genéricas en el MERCOSUR, a partir de observar el espacio denominado Comisión Permanente LGBTI. Con ello, se buscó realizar un primer aporte que contribuya a identificar cómo esta nueva Agenda incide en la construcción de sentidos y, por tanto, de la propuesta política de desarrollo de la región a partir del proceso de integración regional.

En términos de la institucionalización de la Agenda, identificamos en primer lugar lo que consideramos los antecedentes más importantes para la incorporación de estos debates. Como mencionamos, si bien no podemos trazar una relación directa y unívoca entre las Agendas vinculadas con los feminismos o las mujeres y las Agendas de la diversidad sexual, sí dejamos establecida la apertura que significó incluir estos espacios en el MERCOSUR de la década de los años noventa como primer paso para pensar en la posibilidad de individualizar actores y/o colectivos a los que dirigir el accionar en el ámbito regional. En el caso de los antecedentes vinculados a las Agendas de derechos humanos, sí podemos identificar una relación más estrecha. Ello se debe, principalmente, a que la institucionalización de una Agenda para la diversidad sexual se dio justamente en el seno de los espacios diseñados para abordar estas cuestiones. En este punto, algunos elementos restan ser analizados y se añaden a nuestra Agenda de investigación. Entre ellos, es dable mencionar las vinculaciones de esta Agenda con otros espacios de la estructura institucional del bloque. Ello nos permitiría conocer en qué medida se produjeron sinergias que apuntalaron u obstaculizaron el desarrollo de la reunión o bien, por el contrario, estas articulaciones estuvieron ausentes.

En relación con la institucionalización de la Agenda también podemos señalar dos elementos adicionales analizados en el trabajo. El primero refiere a la creación de múltiples espacios que, consecutivamente, fueron fortaleciendo el lugar de la Agenda de la diversidad sexual dentro del bloque. Es decir, si bien como se señaló en ninguno de los casos se trata de estructuras que pueden tomar decisiones vinculantes, el peso de las discusiones en el ámbito de un SGT (tal fue el primer espacio creado) o de una comisión permanente (tal como el último espacio diseñado) distan, en particular por la jerarquía institucional nacional de quienes participan de ella (cuadros técnicos *vis a vis* otras autoridades de los organismos). Este punto se combina con otro elemento que se destacó y que se relaciona con la participación de actores sociales (colectivos) no sólo acompañando la Agenda sino, como se mencionó, empujándola o incluso promoviendo su institucionalización como tal. En este aspecto, los interrogantes que abre la investigación aquí presentada se pueden resumir en ¿Cuáles son los motivos por los que algunas organizaciones participan del espacio regional mientras que otras parecen permanecer ajenas a él? ¿Qué vinculación tiene ello con la cantidad de organizaciones existentes en cada país?

En términos temáticos, uno de los puntos que queremos destacar es la continuidad temática que se dio entre los espacios institucionales que fueron creados de forma consecutiva para abordar las problemáticas del sector. A ello se suma que, a medida que se iba avanzando en la formalización del espacio, también se asumían mayores compromisos respecto de la regularidad de las reuniones. Como se esbozó (y se espera seguir profundizando este punto en entrevistas con informantes clave), los colectivos de la diversidad ocuparon un rol central en el seno de la Agenda, tanto al promover la existencia de estos espacios —incluso con su mera participación— como al ser parte de las discusiones y debates que se promovieron.

Quedan pendientes aquí también algunas cuestiones que buscan, por un lado, analizar esa participación (¿qué tan efectiva fue? ¿Fue determinante para el devenir de la Agenda?) y, por el otro, identificar por qué estas —y no otras organizaciones del bloque— participaron del espacio en creación. A ello se suman interrogantes vinculados con los impactos de la Agenda: ¿en qué medida las demandas de las organizaciones del sector constituyeron el motor para la promoción de derechos LGBTI+? ¿Permitió este espacio crear redes de solidaridad para las organizaciones del sector al interior de sus territorios y/o a nivel regional? La inclusión de estos derechos en tanto derechos humanos, ¿permitió cambiar las percepciones sociales y políticas sobre el colectivo? En ese sentido, ¿se abonó o no a un proceso que implica pensar cómo y para quienes se construye la región?

Este primer recorrido, entonces, nos permitió observar la paulatina construcción de esta Agenda, la perspectiva de derechos humanos que imperó en el abordaje y también el importante rol que se dio a los actores sociales. Como contracara, los análisis presentados hasta aquí nos abren una serie de preguntas que fueron esbozadas y que balancean en cierta medida los logros aquí descriptos o, al menos nos permiten ponerlos en otra perspectiva y, además, nos permiten abrir una rica Agenda de investigación para buscar responder a la pregunta acerca de las ideas de región que se juegan en estas intervenciones y construcciones.

En un contexto regional de aparente retroceso en torno de las discusiones sobre los derechos humanos en general y sobre los derechos de estos colectivos en particular, los principales interrogantes recalcan sobre la profundidad de estos logros y sobre las posibilidades de continuidad y/o crecimiento de esta Agenda en años venideros.

Referencias

- Bosia, M.J. McEvoy, S.M. y Rahman, M. (2020). *The Oxford handbook of global LGBT and sexual diversity politics*. Oxford University Press.
- Caetano, G. y Sanahuja, J.A. (2019). Integración regional y regionalismo en crisis. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), 7-14.
- Cardinale, M.E. y Winer, S. (2022). Lo personal es político y es internacional: contribuciones feministas, interseccionalidad y Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, 49, 11-30.
- Enloe, C. (2014). *Bananas, beaches and bases: Making feminist sense of international politics*. University of California Press.
- Ferretto, M. y Picasso, Y. (2018). La agenda de género en el MERCOSUR: logros y desafíos, ¿qué ocurre con los derechos sexuales y reproductivos? *Revista Electrónica Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales AL Gioja*, 20, 35-64.
- González, I. (2015). Políticas en Ciencia y Tecnología en el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. Trabajo presentado en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- González, L. (2015). Abordajes del sector agropecuario en el MERCOSUR: la convivencia de modelos en disputa. Trabajo presentado en las Jornadas Interdisciplinarias de Jóvenes Investigadores en Ciencias Sociales IDAES-UNSAM, San Martín.
- González, L. (2016). Las organizaciones de la agricultura familiar y su participación e influencia en el proceso de integración regional del MERCOSUR. Trabajo presentado en el Pre-Congreso de La Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU) - "La Sociología Rural En La Encrucijada: Vigencia de La Cuestión Agraria, Actores Sociales y Modelos de Desarrollo En La Región", Santiago del Estero.
- González, L. (2018). *Acción social colectiva y procesos de integración regional en Sudamérica: La participación de*

las organizaciones de la agricultura familiar en la construcción y el devenir de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (2004-2012). Universidad de San Martín.

González, L. (2019). La agricultura familiar en el Mercosur: actualidad de una agenda en tensión. En Vázquez, M. (Ed.). *El MERCOSUR. Una geografía en disputa* (pp. 347-365). CICCUS.

González, L., Lagar, F.J., Perrotta, D.V., y Porcelli, E. (2022). ¿Hacia dónde va la integración sudamericana? Claves para pensar el futuro del MERCOSUR a la luz de su 30 aniversario. *Desenvolvimento em Debate*, 10 (2), 11-27.

González, L. y Perrotta, D. (2021). ¿Dónde están las mujeres en la integración regional? Análisis y propuestas desde el MERCOSUR. *Conjuntura Austral. Journal of the Global South*, 12 (59), 137-153.

Gorosito, M.M. y Alvariza, R. (2017). *La participación social en el MERCOSUR del Siglo XXI. Legitimidad social en los procesos de integración*. Editorial de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Hoffmann, A.R. (2014). Gender mainstreaming in Mercosur and Mercosur-EU trade relations. *Gender Equality Norms in Regional Governance: Transnational Dynamics in Europe, South America and Southern Africa*, 117-138.

Hurrell, A. (1995). Regionalism in Theoretical Perspective. En Fawcett, L. y Hurrell, A. (Eds.). *Regionalism in World Politics* (pp. 31-71). Oxford University Press.

Internacionales, E.R. (2014). Feminismos en las Relaciones Internacionales, 30 años después. *Relaciones Internacionales*.

IPPDH. (2017). *LGBTI: Compendio regional de buenas prácticas gubernamentales de garantía y protección de derechos*. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR.

Jelin, E. (1997). *Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina*. Instituto de Estudios Peruanos.

Júnior, P.A.P. y Patrinos, P.R. (2017). Participación social en la construcción de políticas públicas en derechos humanos. Avances y desafíos del MERCOSUR. En Gorosito, M.M. y Alvariza Allende, R. (Coords.) *La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI. Legitimidad social en los procesos de integración* (pp. 205-219). Editorial de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Kornbilt, A.L. (2004). *Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. Biblos.

Manzano, I.R. (2015). En los márgenes de la disciplina: feminismo y relaciones internacionales. En Arenal Moyúa, C. y Sanahuja, J.A. (Coords.). *Teorías de Las Relaciones Internacionales*, (pp. 243-268). Tecnos.

Marradi, A. Archenti, N. y Piovani, J.I. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Emecé Editores.

Merke, F. y Doval, G. (2022). Argentinian Foreign Policy. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*.

Morales, I.H. (s.f.). Colonialidad, Diversidad Sexual y Puntos de Fuga a la opresión: apuntes generales. *Nuevas Voces Descoloniales de Abya Yala*.

Morse, J.M. (2004). Qualitative Significance. *Qualitative Health Research*, 14 (2), 151-152.

Perrotta, D. (2010). La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional: un análisis histórico de la experiencia sudamericana para comprender el MERCOSUR. Trabajo presentado en las *II Jornadas de Relaciones Internacionales: Poderes emergentes ¿hacia una nueva forma de concertación global?* FLACSO.

Perrotta, D. (2013). *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)*. FLACSO.

Perrotta, D. (2018). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a la disciplina de las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. *Relaciones Internacionales*, 38, 9-39.

Perrotta, D. y Porcelli, E. (2019). El regionalismo es lo que la academia hace de él. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), 183-218.

Rahman, M. (2020). What Makes LGBT Sexualities Political? En Michael J., Bosia, Sandra M. McEvoy, y Momin Rahman (Eds). *The Oxford Handbook of Global LGBT and Sexual Diversity Politics* (pp. 15-29). Oxford Handbooks.

Riggirozzi, P. (2012). *Acción colectiva y diplomacia de UNASUR salud: la construcción regional a través de políticas sociales*. FLACSO Argentina.

Roberts, A. (2017). The Future of Feminist International Relations. En Dyvik, S.L., Selby, J. y Wilkinson, R. (Eds.). *What's the Point of International Relations* (pp. 231-241). Routledge.

Sanahuja, J. (2008). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe. En Martínez, L. Peña, L. y Vázquez, M. (Eds.). *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES.

Stake, R. (1995). *Investigación con estudios de caso*. Ediciones Morata.

Sylvester, C. (2015). Presentando a Elshtain, Enloe y Tickner: una mirada a los esfuerzos feministas más importantes antes de continuar el viaje. *Relaciones Internacionales*, 27, 117-152.

- Valdés, T. (2003). El Mercosur y el movimiento de mujeres: ¿un espacio para la ampliación de ciudadanía? En Jelin, E. (Comp.). *Más Allá de La Nación: Las Escalas Múltiples de Los Movimientos Sociales* (pp. 245-277). Libros Del Zorzal.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2014). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.
- Vazquez, M. (2011). El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En Caetano, G. (Ed.). *MERCOSUR 20 años*. CEFIR-Trilce.
- Vazquez, M. (2019). *El MERCOSUR: una geografía en disputa*. Ediciones Ciccus.
- Vazquez, M. y Perrotta, D. (2010). *El MERCOSUR de las Políticas Públicas Regionales. Las Agendas en Desarrollo Social y Educación*. Centro de Formación para la Integración Regional.
- Vazquez, M. y Perrotta, D. (2013). *Paz, democracia e integración regional en América del Sur*. Identidad MERCOSUR.
- Velo, A.B. y Perrotta, D.V. (2020). La cooperación científica y tecnológica entre el MERCOSUR y la Unión Europea. *Revista de La Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 8 (16), 117-144.
- Whittemore, R., Chase, S.K. y Mandle, C.L. (2001). Validity in qualitative research. *Qualitative Health Research*, 11 (4), 522-537.

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699-3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional



FECYT-388/2024
Fecha de certificación: 12 de julio de 2019 (6ª convocatoria)
Válido hasta: 04 de julio de 2025