



EL CONCEPTO DE VULNERABILIDAD EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

- ▶ En el siguiente artículo, su autora intenta sistematizar los significados que el sistema internacional de derechos humanos y, en particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, hacen de este vocablo, aplicado a las obligaciones de los Estados respecto de la protección especial que requieren ciertos grupos de población, como personas con discapacidad, indígenas, niños y mujeres, entre otros.

▶ Por **Romina Sijniensky**,
Abogada senior

Corte Interamericana de Derechos Humanos.



En el siguiente texto², revisaremos cómo el derecho internacional de los derechos humanos y, en particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han conceptualizado la vulnerabilidad y cuáles son sus efectos sobre las obligaciones estatales, con una bajada específica hacia la situación de privación de libertad y su conexión con otros factores de vulnerabilidad, a partir de algunos casos revisados por dicho tribunal.

Si se examina la jurisprudencia de la Corte IDH, al menos en un 25 por ciento de los casos ha hecho uso del concepto de vulnerabilidad. Son casos variados o que se refieren a grupos diferentes como las mujeres, las personas con discapacidad, los migrantes, las personas refugiadas, los miembros de comunidades indígenas y tribales, los niños, las niñas, las personas desplazadas internas, los periodistas o los defensores de derechos humanos. La pregunta es qué tienen todas estas personas o grupos en común y, si ese elemento común es la vulnerabilidad; en definitiva, buscamos desentrañar cuál es su sustrato.

El recurso a la vulnerabilidad no es un fenómeno único de la Corte IDH. También lo han utilizado el Tribunal Europeo y los órganos de Naciones Unidas, por lo que podemos decir que

² Basado en la ponencia realizada en el marco del VIII Congreso Internacional de la AIDEF “A 40 años de la Convención y de la Corte Interamericana: una nueva era para los derechos humanos”, realizado en Santiago de Chile el 5 y 6 de septiembre de 2018. Varias ideas contenidas en este artículo fueron desarrolladas previamente en las siguientes publicaciones: Sijniensky, Romina I., “From the non-discrimination clause to the concept of vulnerability in international human rights law: advancing on the need for special protection of certain groups and individuals”, en Haeck, Y., McGonigle, B., Burbano-Herrera, C., and Contreras-Garduno, D. (eds.), *The Realization of Human Rights: When Theory Meets Practice: Studies in Honour of Leo Zwaak*, Intersentia, Antwerp, 2013, pp. 259-272, y Sijniensky, Romina I., “Interpretación evolutiva de la protección especial debida a las niñas y los niños”, en Parra Vera, Óscar; Sijniensky, Romina I. & Pacheco Arias, Gabriela (eds.), *La Lucha por los Derechos Humanos Hoy: Estudios en Homenaje a Cecilia Medina Quiroga*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 223-243.

este concepto se ha instalado en el ámbito de los derechos humanos. Y no sólo en la decisión de casos en los sistemas de protección internacional, sino también en la definición de políticas públicas por los Estados. Definir que un grupo está en condiciones de vulnerabilidad hará también que los Estados tengan a estos grupos como objetivo en sus políticas públicas y en la priorización de los recursos.

Sin embargo, la vulnerabilidad es un concepto que no surge del derecho, sino de otras áreas del conocimiento, como el análisis de la pobreza, el desarrollo, el cambio climático e incluso la geografía. En suma, no es sólo un recurso discursivo o una etiqueta que utilizamos a nivel de derechos humanos, sino que motiva efectos concretos en las obligaciones del Estado. Con todo, lo que realmente significa la vulnerabilidad sólo recientemente ha sido materia de debate doctrinario o académico.

Al igual que otros términos, es un concepto vago, impreciso, ambiguo. Si preguntara a cada uno qué entiende por vulnerabilidad, probablemente tendríamos diversas respuestas, con algunos conceptos como fragilidad, indefensión, sufrimiento, lesión, inequidad, dependencia, discriminación, estigmatización, exclusión o desventaja, entre otros. Sin embargo, cada una de estas palabras tiene también connotaciones emotivas y negativas.

Por otro lado, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al igual que otros tratados generales de derechos humanos, no menciona la vulnerabilidad ni precisa su significado. El único tratado internacional que lo contiene es la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos y refiere específicamente a cuatro grupos: las mujeres, los niños, las personas mayores y las personas con discapacidad (artículo 18).

PISTAS EN LAS ‘REGLAS DE BRASILIA’

La definición de la vulnerabilidad desarrollada en el derecho internacional de los derechos humanos hasta el momento consiste en un catálogo o listado no estandarizado de grupos vulnerables, de modo que no es el mismo para las diferentes instituciones.

Un instrumento elaborado y aprobado por la Cumbre Judicial Iberoamericana en 2008 -las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Situación de Vulnerabilidad- nos da una orientación sobre qué es la vulnerabilidad. Si bien dicho instrumento no proporciona una definición, sí detalla para su conceptualización un listado de grupos vulnerables o de factores de vulnerabilidad. Las Reglas de Brasilia establecen justamente un listado de “causas de vulnerabilidad” que incluyen la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o minorías, la victimización, la migración, el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad.

Si indagamos cuál es el sentido corriente del término³, podemos concluir que la vulnerabilidad alude a aquellas personas o grupos que, por diferentes situaciones, condiciones o circunstancias, van a estar más propensos a recibir lesiones a sus derechos humanos, lo cual va a exigir, de parte del Estado, un deber de prevención y un deber de protección especial hacia esos grupos.

Por lo tanto, ante la vulnerabilidad, el Estado debe reforzar su deber de garantía, pues se entiende como una situación en que la persona o grupo no tendrá las mismas facilidades o encontrará barreras para el acceso y ejercicio de los derechos, por lo que se encontrará más propenso a un riesgo de violación de sus derechos.

La Corte IDH ha considerado que la situación de vulnerabilidad es aquella que coloca a una persona en una situación de desprotección que afecta su integridad física, psíquica y moral⁴. También ha entendido que ello se da dentro de un contexto social y político de un país concreto. Y si el Estado

3 El Diccionario de la Real Academia Española examina la vulnerabilidad como la cualidad de vulnerable, este último adjetivo denota a aquél “que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente”.

4 Corte IDH. *La Cantuta Vs. Perú*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 113.

conoce el riesgo para esa persona o grupo -por ejemplo, porque ha sido víctima reiterada y sistemática de delitos o vulneraciones contra su integridad o su vida-, la Corte lo catalogará como un grupo vulnerable⁵.

TRES CATEGORÍAS

En un artículo que publiqué hace un tiempo⁶, propuse tres categorías de vulnerabilidad⁷. Una relacionada con la desigualdad o con la discriminación estructural, es decir aquella que tiene que ver con características identitarias de la persona. Podemos verlo muy claramente en casos como el de ‘Campo Algodonero contra México’ -el de los feminicidios en Ciudad Juárez-, que se da en un contexto de discriminación estructural contra la mujer, de un machismo muy arraigado⁸. La misma situación de discriminación estructural se da en casos de pueblos indígenas, como veremos posteriormente.

El segundo concepto es más amplio y se relaciona con la situación. No está tan identificado con la discriminación, sino con la situación específica que puede llevar a esa vulnerabilidad. El ejemplo está dado por los casos de periodistas en Venezuela, donde el mero hecho de laborar para medios de comunicación opositores los ponía en una situación de mayor riesgo⁹. Estos periodistas no eran vulnerables *per se*, sino que ello se relacionaba con la situación y el contexto del país.

Finalmente, hay algunos grupos considerados como intrínsecamente vulnerables en la jurisprudencia, como los niños o las personas con discapacidad. Sin embargo, la vulnerabilidad puede ser modificada o superada. No tiene que ser

5 Corte IDH. *González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 282.

6 Sijniensky, Romina I., “From the non-discrimination clause to the concept of vulnerability in international human rights law: advancing on the need for special protection of certain groups and individuals”, en Haecq, Y., McGonigle, B., Burbano-Herrera, C., and Contreras-Garduno, D. (eds.), *The Realization of Human Rights: When Theory Meets Practice: Studies in Honour of Leo Zwaak*, Intersentia, Antwerp, 2013, pp. 259-272.

7 Las llamé de la siguiente forma: vulnerabilidad relacionada con la desigualdad o discriminación (*inequality related vulnerability*), vulnerabilidad relacionada con una situación (*situation related vulnerability*) y grupos intrínsecamente vulnerables (*intrinsically vulnerable groups*).

8 Corte IDH. *González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrs. 132 a 134.

9 Corte IDH. *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, y *Ríos y otros Vs. Venezuela*. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de enero de 2009. Serie C No. 194.



vista con una connotación negativa, sino que tiene que ser concebida en términos positivos, como un recurso que promueva el empoderamiento para los grupos que hoy están en una situación de vulnerabilidad, por determinado contexto que puede ser revertido. Un caso muy claro en este sentido es el de ‘VRP y VPC contra Nicaragua’, fallado recientemente, que trata de una niña víctima de violencia sexual¹⁰.

Al hablar de la situación de vulnerabilidad de las niñas víctimas de violencia sexual, lo que en realidad hace la Corte IDH es proporcionar las herramientas para su empoderamiento, en el sentido de que puedan participar efectivamente y en términos de igualdad en el proceso judicial. Entonces, como vemos, la vulnerabilidad tiene que ser una herramienta para el empoderamiento y la superación de esas condiciones.

DEBER REFORZADO DE LOS ESTADOS

Al establecer que un grupo está en condición de vulnerabilidad, lo que se va a generar es que recaiga en el Estado un deber reforzado de actuación. Es decir, la obligación de garantía que surge de la Convención Americana será analizada por la Corte IDH de modo diferenciado, teniendo en cuenta quién es la víctima, su condición y su situación.

En este sentido, la Corte IDH ha establecido, por ejemplo, que en virtud de los deberes generales a que se ha comprometi-

¹⁰ Corte IDH. *Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua*. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350.

do, “el Estado se encuentra obligado a garantizar a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación, las condiciones jurídicas y administrativas que les aseguren el ejercicio de [sus] derecho[s], en atención al principio de igualdad ante la ley”¹¹.

También ha afirmado que no basta con que el Estado se abstenga de violar los derechos, sino que será necesario que adopte ciertas medidas positivas y diferenciadas, atendiendo justamente a las particulares necesidades de protección de estas personas¹². Es decir, siempre debemos mirar cuáles son las especiales necesidades de protección de la persona sobre la cual estamos juzgando.

Ahora bien, la privación de libertad también es una condición de vulnerabilidad en sí misma. Justamente por eso es que se considera al Estado en una posición de garante. Se le exige mucho más respecto de quienes tiene bajo su custodia, porque las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control sobre estas personas, que por estar en un centro de reclusión no se pueden valer por sí mismas para acceder a muchos derechos, como la salud y otros¹³.

¹¹ Corte IDH. *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs Paraguay*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 189.

¹² Entre otros, Corte IDH. *Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 103.

¹³ Entre otros, Corte IDH. *Neira Alegria y otros Vs. Perú*. Sentencia de Fondo, 19 de enero de 1995. Serie C No. 20, párr. 60, y *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 87.





En este sentido, cito una frase muy ilustrativa del juez Sergio García Ramírez, ex presidente de la Corte IDH, en su voto en el caso ‘Tibi contra Ecuador’:

“El Estado debe proveer ciertas condiciones de vida y de desarrollo a todas las personas que se hayan bajo su jurisdicción [...], esa obligación y la responsabilidad consecuente se extreman, adquieren una intensidad mucho más acentuada, son aún más exigibles, con todo lo que ello supone, cuando el sujeto titular de derechos queda a merced del Estado -por ejemplo en una ‘institución total’, donde todo se regula y supervisa- y no puede, por sí mismo, ejercitar sus derechos e impedir el asedio de quienes los vulneran. En estas hipótesis se presenta una situación de [...] vulnerabilidad, a causa de procedimientos instituidos por el Estado[,] que depositan la suerte del ciudadano en manos [...] del poder público”¹⁴.

El juez García Ramírez se preguntaba: “¿Qué protección tiene el recluso, en la oscuridad de la cárcel, una pequeña ciudad invisible, contra los custodios que subvierten su misión?”¹⁵. Y para responder, la Corte IDH, al tener en cuenta esta situación de vulnerabilidad y otros factores en varios de sus casos, ha desarrollado medidas o exigencias diferenciadas para el Estado.

A continuación, nos focalizaremos en casos relativos a dos grupos que, dentro de la privación de libertad, pueden estar en una situación de mayor vulnerabilidad. Aquí la privación de libertad opera como vulnerabilidad base y lo que la Corte observará es si la persona privada de libertad es miembro de una comunidad indígena o es una persona con discapacidad, lo que conlleva a que esa vulnerabilidad se incremente y sean exigibles medidas diferenciadas.

14 Voto Concurrente Razonado del Juez Sergio García Ramírez a la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso *Tibi Vs. Ecuador*, 7 de septiembre de 2004, párrs. 15 y 16.

15 Ídem.

PRIVACIÓN DE LIBERTAD Y COMUNIDADES INDÍGENAS

En el caso de los miembros de pueblos indígenas, la jurisprudencia de la Corte IDH siempre ha considerado indispensable que para su protección efectiva es necesario tener en cuenta sus particularidades, sus características económicas, sociales, su especial apego por la tierra, su cosmovisión y, dentro de ella, el derecho consuetudinario, los valores, los usos y las costumbres¹⁶.

En el caso de miembros de estas comunidades que se encuentran privados de libertad, la Corte ha dicho que los Estados tienen que tomar en cuenta justamente estas particularidades y también las características de su identidad cultural. Un ejemplo es el caso ‘López Álvarez contra Honduras’, que se trataba de una persona de la comunidad garífuna, compuesta por afrodescendientes mestizados con indígenas que viven en la costa atlántica de Honduras. Mientras él estaba privado de libertad, el director del centro penitenciario prohibió a la población garífuna hablar en su idioma.

La Corte consideró que el idioma, la lengua, es parte integrante de la identidad de las comunidades indígenas, por lo que esa prohibición adquirió especial gravedad. Por consiguiente, esta restricción al ejercicio de la libertad de expresión no sólo era incompatible con la Convención Americana, sino que también constituía un acto discriminatorio, por lo cual declaró responsable al Estado¹⁷.

CASO RELATIVO A DIRIGENTES, MIEMBROS Y ACTIVISTA DEL PUEBLO INDÍGENA MAPUCHE

La Corte también ha tenido desarrollos interesantes sobre cómo la privación de libertad puede afectar a los pueblos indígenas de forma diferenciada en el caso ‘Norín Catrimán y otros contra Chile’, relativo a un grupo de dirigentes, miembros y activistas del Pueblo Mapuche.

En este caso, que trata específicamente sobre la prisión preventiva, la Corte destacó que al dictarse esta medida no se valoró la condición de las personas como miembros del pueblo indígena, como así tampoco la posición de autoridades tradicionales de

16 Entre otros, Corte IDH. *Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 63, y *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs Paraguay*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 83. De igual forma se expidió en casos de comunidades tribales, ver al respecto, *Pueblo Saramaka. Vs. Suriname*. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 178.

17 Corte IDH. *López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párrs. 160 a 174.



este pueblo que ocupaban algunas de ellas. Esto marca una diferencia, ya que la formación de las autoridades tradicionales y el depósito de confianza en tales dirigentes dentro de una comunidad indígena es muy importante de acuerdo a su cosmovisión, pues se trata de una construcción colectiva.

La Corte afirmó que, al interpretar y aplicar la normativa interna, las autoridades estatales deben considerar las características específicas de estas personas como miembros del pueblo indígena y su identidad cultural. Es decir que, al aplicar las normas sobre prisión preventiva, además de las normas generales, los jueces deben tener en cuenta que estas personas pertenecen a una comunidad indígena.

La Corte sostuvo que la duración prolongada de la prisión preventiva puede afectar de manera diferenciada a estos miembros, por sus características económicas, sociales y culturales, lo cual además en el caso de los dirigentes podía tener consecuencias negativas en los valores, usos y costumbres de la comunidad en que ellos ejercían liderazgo¹⁸.

La Corte hizo además un análisis diferenciado respecto a la cercanía con los familiares y la protección del derecho a la familia de las personas de comunidades indígenas que están privadas de libertad. Resaltó la importancia de las visitas de los familiares a los centros penitenciarios, pero en el caso de los miembros de comunidades indígenas también subrayó la relevancia de la cercanía con el territorio. En esta medida, recalcó que debían estar en centros penitenciarios cercanos a sus comunidades¹⁹.

En este caso concreto, una de las personas había estado detenida en un centro muy lejano y reiteradas solicitudes para que lo trasladaran a otro centro fueron negadas por las autoridades judiciales, a pesar de que Gendarmería había dictaminado a su favor, lo que constituyó o generó la responsabilidad internacional del Estado²⁰.

PRIVACIÓN DE LIBERTAD Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD


Respecto de las personas con discapacidad, es preciso referirnos al caso ‘Chinchilla Sandoval contra Guatemala’, que es bastante reciente. Trata sobre una mujer que cumplía una condena privativa de libertad, quien tenía ciertas enfermedades

como diabetes y cuyas condiciones se agravaron en prisión, por lo que le tuvieron que amputar una pierna y eso derivó en que ella tuviera que moverse en silla de ruedas dentro del centro penitenciario. Su defensor solicitó su libertad anticipada, la que fue denegada en reiteradas ocasiones por el Poder Judicial. Un día la señora Chinchilla, mientras se trasladaba en su silla de ruedas, tuvo un accidente que generó su muerte en prisión.

La Corte consideró que la discapacidad es una condición de vulnerabilidad que requiere que los Estados promuevan prácticas de inclusión social y adopten medidas de diferenciación positiva para remover todos los obstáculos posibles²¹. También sostuvo que el Estado debería haber hecho ajustes razonables en el centro penitenciario para facilitar la accesibilidad física de las personas con discapacidad a las instalaciones o servicios, de forma tal que pudieran vivir en igualdad de condiciones con las demás personas privadas de libertad²².

En el caso concreto, el Estado había hecho algunos ajustes que, según la Corte IDH, no fueron suficientes, de modo tal que la falta de estos ajustes razonables suficientes para garantizar su accesibilidad generó la responsabilidad internacional del Estado²³.

A MODO DE CIERRE

En este artículo hemos expuesto qué se entiende por vulnerabilidad desde el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos. La privación de libertad es un factor de vulnerabilidad, lo cual genera en el Estado un deber acentuado de garantizar los derechos de las personas en tal situación. Cuando confluyen en la persona privada de libertad otros factores adicionales de vulnerabilidad, como puede ser la condición de pertenecer a un pueblo indígena o ser una persona con discapacidad, la posibilidad de que sufra lesiones a sus derechos es aún mayor. Por tal motivo, las exigencias sobre los deberes estatales se refuerzan. El recurso a la vulnerabilidad, como categoría de análisis en casos de derechos humanos, tiene que permitir desentrañar las causas y factores que ponen en riesgo el acceso y goce efectivo de los derechos de determinados grupos, para erigirse en una herramienta que promueva el empoderamiento de los mismos y la superación de esas condiciones. 

¹⁸ Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 357.

¹⁹ *Ibidem*, párrs. 407 y 408.

²⁰ *Ibidem*, párrs. 409 y 410.

²¹ Corte IDH. *Caso Chinchilla Sandoval y otros Vs. Guatemala*. Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 29 de febrero de 2016. Serie C No. 312, párr. 208.

²² *Ibidem*, párrs. 214 y 215.

²³ *Ibidem*, párr. 219.