

## Departamento de Derechos Humanos y Derecho Humanitario

### Vulnerabilidad social y la protección de los derechos sociales

Augusto Catoggio\*

#### Presentación

El enfoque de vulnerabilidad social es un enfoque dinámico que procura dar cuenta de la problemática social, presentándose como superador de las aproximaciones basadas en la línea de pobreza o el índice de las necesidades básicas insatisfechas. Ya no se reduce el estudio a medir los ingresos u otros activos, sino que, como sostiene Katzman "...el enfoque de vulnerabilidad procura ofrecer un cuerpo sistemático desde el cual observar los grados variables de posesión, control e influencia que los individuos tienen sobre esos recursos y las estrategias que desarrollan para movilizarlos".

Una versión ampliamente aceptada de éste enfoque, lo asienta sobre tres conceptos centrales: activos, estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. El primero hace referencia a los recursos materiales y simbólicos. El segundo, al marco -institucional-que facilita –o no- el acceso a los recursos. Finalmente, la vulnerabilidad social tiene que ver que con la intersección de los conceptos anteriores (Filgueira).

En el componente de la estructura de oportunidades, se destaca el importante rol de Estado (así como el mercado y la sociedad) en la conformación y facilitación de oportunidades, por medio de distintas políticas (como empleador, proveedor, regulador, etc.) Precisamente Katzman señala como una de las fuentes más importante de vulnerabilidad social "...la desprotección e inseguridad ligadas al repliegue del Estado".

Así, Golovanevsky sostiene que "...la vulnerabilidad es ante todo un enfoque analítico, por lo que más que una definición o medición precisa, proporciona distinciones relevantes

---

\* *Docente de Derecho Internacional Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto de Investigación 11-J092 "Nuevos desarrollos del Derecho Internacional: Perspectivas innovadoras de aproximación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio", acreditado ante la Universidad Nacional de La Plata.*

para el análisis y el diseño de políticas". En este marco, asume fundamental importancia el análisis de las políticas sociales implementadas por los Estados y, como contrapartida, los mecanismos de protección de los derechos sociales.

Es oportuno destacar que las propuestas de medición de vulnerabilidad social, no suelen incorporar como variable la protección de los derechos sociales. Del otro lado, al elaborar indicadores de progreso en materia Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha distinguido éstos de los indicadores socioeconómicos<sup>1</sup>.

Sin embargo, se propone un análisis que articule los mismos toda vez que la protección de los derechos sociales puede dar cuenta, en definitiva, de la eficacia de las políticas sociales o su revisión, que resultan esenciales al analizar la vulnerabilidad social. Igualmente, el acceso a recursos o mecanismos efectivos de protección de los derechos sociales, se encuentra determinado por factores estructurales que bien pueden ser analizados al estudiar las estructuras de oportunidades.

Partiendo de esta línea, en el presente se propone avanzar en algunas líneas de protección de los derechos sociales, en el marco del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, entendiendo que las mismas se encuentran relacionadas con la vulnerabilidad social como objeto de investigación y planteando, de este modo, un eje de análisis a investigar.

### **La protección de los derechos sociales en el sistema interamericano**

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos surge en el marco de la lógica de guerra fría que cruzaba el derecho internacional de los derechos humanos, sin poder escapar a la misma. En tanto sistema jurídico del bloque occidental, es visible la

---

<sup>1</sup> El proceso de construcción de indicadores en derechos humanos busca utilizar los datos sobre la situación social y económica como referentes para el análisis de las obligaciones progresivas de los Estados frente a derechos sociales, pero no asigna a esta información un lugar excluyente, pues los complementa con otros datos referidos a los mecanismos institucionales y las políticas públicas que permiten garantizar progresivamente la efectividad de esos derechos, y a los recursos y capacidades con que cuenta la población para exigirlos con cierto grado creciente de efectividad

preponderancia en el sistema interamericano de la protección de los Derechos Civiles y Políticos (DCP)<sup>2</sup> por sobre los derechos sociales.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), protege esencialmente los derechos que se ubicarían en el grupo de los DCP.

Tan solo un artículo de la Convención Americana refiere a los DESC, el artículo 26 que establece el compromiso de los Estados a adoptar medidas para el desarrollo progresivo de los derechos que derivan de las normas económicas, sociales y culturales incorporadas a la Carta de la OEA por el Protocolo de Reforma de Buenos Aires (1967).

Posteriormente se adoptó el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de DESC (Protocolo de San Salvador, 1988) el cual si bien vino a reforzar la protección de los DESC, no cambió demasiado el panorama. En efecto, los Estados que lo ratifican se obligan a adoptar medidas para el desarrollo progresivo de estos derechos, en la medida de los recursos disponibles y el grado de desarrollo<sup>3</sup>. En su mayoría, los derechos sociales reconocidos en el Protocolo de San Salvador, imponen obligaciones flexibles las cuales se tutelan a través del mecanismo de informes.

Así las cosas, la Corte Interamericana ha adoptado distintas estrategias para la justiciabilidad de los derechos sociales.

En una primera instancia, la Corte, al verse imposibilitada de juzgar violaciones a los derechos sociales, ha tendido a protegerlos indirectamente cuando determina las reparaciones para las víctimas, una vez que se ha juzgado la violación por parte del Estado a los DCP<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> A los fines expositivos se utiliza la distinción entre Derechos Civiles y Políticos (DCP) y Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en virtud de su extendido uso, sin perjuicio de no concordar con esta distinción.

<sup>3</sup> Solo dos derechos reconocidos por el Protocolo –derecho a la educación y la libertad sindical- se encuentran tutelados por el mecanismo de protección más avanzado con que cuenta el sistema interamericano, el mecanismo de peticiones individuales y la competencia de la Corte Interamericana para juzgar las violaciones.

<sup>4</sup> Esta estrategia, primera que adoptó la Corte Interamericana, la encontramos en varios de sus fallos. Así, por ejemplo, tempranamente en el Caso Aloebotoe y otros vs. Suriname (1993) en la cual la Corte Interamericana, tras aceptar el reconocimiento de responsabilidad del Estado por algunos ataques perpetrados por grupos militares, ordenó al mismo reabrir una escuela y dotarla de personal docente y administrativo para que funcione permanentemente, medida que apunta a la protección del derecho a la educación. Otro ejemplo lo encontramos en el Caso Baena Ricardo y otros (270 trabajadores vs. Panamá) de 2001, donde luego de entender que el Estado violó la libertad de asociación, el derecho de reunión y las garantías judiciales, entre otros derechos, la Corte Interamericana estableció dentro de las reparaciones que debía reincorporarse a los trabajadores despedidos y pagarles los salarios caídos, protegiendo el derecho al trabajo.

Esta estrategia no deja de ser insuficiente toda vez que, en definitiva, no se está juzgando al Estado por violaciones a los derechos sociales, continuando éstos relegados frente a los DCP, los cuales sí necesitan ser juzgados por la Corte para poder llegar a la instancia de reparaciones y entonces de forma secundaria establecer alguna medida de reparación relacionada con los DESC.

Una estrategia asumida por la Corte Interamericana tiene que ver con interpretar los DCP en clave de DESC, o bien tomar los derechos humanos como pertenecientes tanto al ámbito de los DCP y DESC (lo que se condice con el principio de interdependencia), partiendo de una interpretación dinámica de los instrumentos de derechos humanos, entendiendo que la interpretación de los instrumentos de derechos humanos tiene que acompañar “las condiciones de vida actuales”.

Esta estrategia, comienza a desarrollarse a partir de la consideración del derecho a la vida como el derecho a la vida digna, lo que implica que los sujetos puedan tener un proyecto de vida<sup>5</sup>.

Luego, esta línea de interpretación ha sido reiterada por la Corte en sus fallos siguientes<sup>6</sup>.

Esta estrategia de protección de los DESC a partir de los DCP no deja de ser alentadora en lo que refiere a la protección de los derechos sociales y materializa, por su parte, la proclamada –superficialmente- indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

No obstante, continúa sujetando los DESC a los DCP que, de este modo, siguen prevaleciendo. Por otra parte, se corre el riesgo de “lavar” las luchas sociales tras esta protección que no deja de ser indirecta.

En el año 2009, se abrió una nueva línea de discusión en materia de protección de los derechos sociales en el sistema interamericano. Así ocurrió en el Caso Acevedo Buendía y

---

<sup>5</sup> Interpretación fue adoptada por la Corte Interamericana en el Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala (1999).

<sup>6</sup> Algunos ejemplos de ello, son los siguientes casos: Caso Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay (2004) interpretó los derechos del niño desde una perspectiva de DESC; Caso Yatama vs. Nicaragua (2005) los derechos políticos teniendo en cuenta la identidad cultural; Casos Comunidad Yakye Axa vs. Paraguay (2005) y Comunidad Sawhoyamaxa vs. Paraguay (2006) interpreta derechos reconocidos en la Convención, entre ellos el derecho de propiedad, desde el punto de vista de la identidad cultural de los pueblos originarios; y Casos Ximenes Lopes vs. Brasil (2006) y Montero Aranguren y otros (Reten de Catia) vs. Venezuela (2006), considera el derecho a la salud cuando analiza el derecho a la vida y a la integridad personal de la Convención Americana.

Otros contra Perú, que llega a la Corte tras el incumplimiento del Estado de sus obligaciones en materia de seguridad social.

Independientemente de los hechos, lo que nos interesa aquí es analizar la discusión en torno al planteamiento de los representantes de las víctimas en tanto sostuvieron que el Estado violó el artículo 26 de la Convención Americana que establece el desarrollo progresivo de los DESC.

El Estado, por su parte, objetó la competencia de la Corte Interamericana en razón de la materia por considerar que no puede entender en materia de derechos de naturaleza económica o social como es el derecho a la seguridad social.

El fallo resulta significativo toda vez que la discusión, en definitiva, reside en la apertura de una novedosa línea de protección de los derechos sociales.

La Corte basó su análisis, en este aspecto, sobre dos puntos:

1. Su capacidad de la Corte para condenar a un Estado por violación al artículo 26, vale decir si puede pronunciarse sobre la violación de los DESC, ya no en relación con los DCP como venía haciendo.
2. Si en el caso concreto analizado el Estado peruano violó estos derechos.

En cuanto al primer punto, la Corte define sus alcances jurisdiccionales sosteniendo que tiene competencia para analizar la violación al artículo 26 de la Convención Americana, desestimando la excepción preliminar de incompetencia interpuesta por Perú.

Al respecto, la Corte apeló a los trabajos preparatorios de la Convención. Textualmente, sostuvo la Corte:

“La revisión de dichos trabajos preparatorios de la Convención demuestra también que las principales observaciones sobre la base de las cuales ésta fue aprobada pusieron especial énfasis en “dar a los derechos económicos, sociales y culturales la máxima protección compatible con las condiciones peculiares a la gran mayoría de los Estados Americanos”. Así, como parte del debate en los trabajos preparatorios, también se propuso “hac[er] posible [la] ejecución [de dichos derechos] mediante la acción de los tribunales”<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. Caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) vs. Perú, CrIDH, párr. 99.

En el mismo orden de ideas, la Corte puso énfasis en el principio de interdependencia de los derechos humanos y en la *progresividad* que rige en materia de DESC.

Definir el alcance de la noción de *progresividad* resulta particularmente importante, por cuanto los DESC, si bien imponen obligaciones flexibles para los Estados, éstas no dejan de ser *obligaciones*. De hecho, impone una obligación insoslayable: los cambios, más rápidos o más lentos, tienen que ser en pos de estos derechos. Dicho de otro modo, la progresividad implica la prohibición de regresividad, que los derechos sociales retrocedan por las políticas implementadas por los Estados, por lo que bien puede sostenerse la justiciabilidad de estos derechos ante las medidas regresivas.

Así lo entendió la Corte en el fallo comentado, aunque agregando, lamentablemente, el carácter *condicional* del deber de no regresividad, pudiendo ser ésta justificada “por razones de suficiente peso”<sup>8</sup>. Si la flexibilidad de los DESC ya implica, de por sí, una laxa protección de los mismos, no existe justificativo para reconocer la *condicionalidad* del deber de no regresividad, última instancia de protección estos derechos.

En cuanto al análisis del caso concreto, la Corte entendió que la discusión no giraba en torno al derecho a la seguridad social o si el mismo fue afectado por las medidas adoptadas por el Estado, ya que el mismo había sido reconocido por las instancias judiciales internas. Por ello, evitó pronunciarse respecto a la violación del artículo 26, dejando pasar la oportunidad de sentar las bases de lo que puede llegar a ser una herramienta para revisar las políticas públicas de los Estados<sup>9</sup>.

### Algunas reflexiones

El enfoque de vulnerabilidad social es un enfoque relativamente novedoso que pretende dar cuenta de la problemática social y como tal puede ser leído, al igual que el desarrollo, desde una perspectiva de derechos humanos.

Si bien no hay acuerdo doctrinario sobre la medición de la vulnerabilidad social, en su mayoría los indicadores propuestos no incluyen como variable los mecanismos de protección de los derechos sociales.

---

<sup>8</sup> Cfr. Caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) vs. Perú, CrIDH, párr. 103.

<sup>9</sup> Como sostiene el juez García Ramírez, en su voto concurrente, los DESC son “fórmulas normativas que determinan el sentido y el contenido de esas políticas [públicas]”.

Sin embargo, puede entenderse que la protección de los derechos sociales puede reflejar, en algún punto, el grado de vulnerabilidad de una población, en tanto nos habla de la eficacia de las políticas sociales y la posibilidad de su revisión.

A nivel interamericano, se observa cierto avance en la protección y justiciabilidad de los derechos sociales, como ocurrió en el año 2009 con el Caso Acevedo Buendía contra Perú.

Sin embargo, este avance no deja de ser lento, conflictivo y hasta contradictorio, cargado de impedimentos normativos y de titubeantes interpretaciones. En definitiva, a la fecha, los individuos continúan, la mayor parte de las veces, indefensos ante los efectos regresivos de las políticas socioeconómicas, que configuran la estructura de oportunidades en la que se desenvuelven.

## Bibliografía

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA Documentos Oficiales (OEA/Ser.L/V/II), Washington. 2008.

FILGUEIRA, CARLOS. *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social aproximaciones conceptuales recientes*. En "Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe" CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

GOLOVANEVSKY LAURA. *Vulnerabilidad Social: una Propuesta para su Medición en Argentina*. En Revista de Economía y Estadística - Vol. XLV - N° 2, Instituto de Economía y Finanzas - Facultad de Ciencias Económicas (UNC), Argentina, 2007.

KATZMAN, RUBEN. *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. 5° Taller Regional, BID- BM- CEPAL, Santiago de Chile, 2000.