

Colección de Textos
sobre Derechos Humanos

II. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE VULNERABILIDAD

[...] la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

Declaración Universal de Derechos Humanos
(Preámbulo)

1. ¿Qué es la vulnerabilidad?

La Real Academia de la Lengua Española³³ define como *vulnerable* (del latín *vulnerabilis*) a quien “puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente”.

Así, siempre que una persona se encuentre en una condición en virtud de la cual pueda sufrir algún tipo de daño, está bajo una situación que la enfrenta a la *vulnerabilidad*. Por tanto, la vulnerabilidad es un estado de riesgo al que se encuentran sujetas algunas personas en determinado momento.

La vulnerabilidad representa un estado de debilidad provocado por la ruptura del equilibrio, que lleva a la persona o al grupo de personas a una espiral de efectos negativos.³⁴

Ésta tiene su origen en la noción de riesgo, es decir, en la probabilidad de que ocurran determinados acontecimientos no previsibles, que puedan generar consecuencias negativas significativas sobre ciertas personas o comunidades, aumentando, incluso, su peligrosidad (en virtud de su magnitud, frecuencia, duración e historia), lo que condiciona el estado de vulnerabilidad.³⁵

³³ Real Academia de la Lengua Española, *op. cit.*

³⁴ Cf. Jacques Forster, “Invertir la espiral de la vulnerabilidad”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, p. 328.

³⁵ Cf. Karin Heitzmann *et al.*, “Criterios para evaluar las fuentes del riesgo y de la vulnerabilidad”, p. 8.

Grupos en situación de vulnerabilidad

Cuando dicha vulnerabilidad o estado de mayor riesgo se presenta debido a condiciones o características individuales o de aspectos esenciales de una persona, o la imposibilita para satisfacer sus necesidades básicas o defender sus derechos, estamos frente a un posible acto de discriminación contrario a la dignidad humana que, de ejecutarse, resultará en una violación a sus derechos humanos y libertades fundamentales. En otras palabras, “la vulnerabilidad es la condición de ciertas personas o grupos por la cual se encuentran en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos”.³⁶

Ésta no se limita a la falta de satisfacción de necesidades materiales, sino que incluye conductas discriminatorias;³⁷ es decir, actos injustos de intolerancia y rechazo a una persona o grupo de personas por ser quienes son, como resultado de prejuicios originados por la ignorancia, el miedo irracional, cuestiones culturales, formación, etcétera.

Vemos que la vulnerabilidad nace o se incrementa por intolerancia originada en prejuicios sociales contra determinados grupos de personas, en función de su condición de clase, origen étnico, preferencia sexual o cualquier otro rasgo o característica. Esos prejuicios dan origen a prácticas discriminatorias que constituyen un serio obstáculo para garantizar el respeto a la dignidad y los derechos humanos.³⁸

Por eso, al no atacar las prácticas de discriminación, se genera una cadena interminable de violación de los derechos de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, pues éstos les siguen siendo conculcados o negados; ellas son sometidas a mayor riesgo y, en consecuencia, se legitiman y perpetúan la vulnerabilidad y la marginación.³⁹

³⁶ Ricardo Hernández Forcada y Héctor Eloy Rivas Sánchez, *El VIH/SIDA y los derechos humanos. Guía básica para educadores en derechos humanos*, p. 11.

³⁷ Cf. J. Forster, *op. cit.*, p. 329.

³⁸ Cf. R. Hernández Forcada y Héctor Eloy Rivas Sánchez, *op. cit.*, p. 11.

³⁹ *Idem*.

Colección de Textos sobre Derechos Humanos

2. La vulnerabilidad como fenómeno social

Como hemos visto, entre las causas que colocan a una persona, grupo o comunidad en situación de vulnerabilidad está el desamparo ocasionado por no contar con medios para satisfacer sus necesidades básicas.⁴⁰

Se trata de una condición que sitúa a quien la vive en desventaja para ejercer sus derechos y libertades, las cuales se convierten en un mero reconocimiento formal.⁴¹

Quizá por ello se ha generado una limitada o distorsionada noción de vulnerabilidad, al asimilarla con incapacidad o falta de iniciativa, o asegurar que es endémica o automática, como la que históricamente se ha considerado propia de las mujeres, a quienes erróneamente se les considera “débiles”.⁴²

En realidad, la vulnerabilidad depende de la capacidad de respuesta individual o colectiva frente a una situación determinada.⁴³ Pero esta capacidad, es decir, la posibilidad de enfrentar muchas de las situaciones que pueden colocarnos en condiciones de vulnerabilidad, está en función no sólo de la persona, sino de que cuente con ciertos medios y con el ejercicio efectivo de determinados derechos.

Conviene, por ello, hacer una precisión: *la vulnerabilidad no es una condición personal, es decir, no se trata de la característica de un ser humano*. Las personas *no* son por sí mismas “vulnerables”, “débiles” o “indefensas”, sino que, por una condición particular, se enfrentan a un entorno que, injustamente, restringe o impide el desarrollo de uno o varios aspectos de su vida, quedando sujetas a una situa-

⁴⁰ Cf. Eduardo San Miguel Aguirre, “La vigencia de los derechos humanos en las personas de edad”, en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Gaceta*, p. 77.

⁴¹ Cf. R. Hernández Forcada y Héctor Eloy Rivas Sánchez, *op. cit.*, p. 11.

⁴² Cf. Mary B. Anderson, “El concepto de vulnerabilidad: más allá de la focalización en los grupos vulnerables”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, p. 338.

⁴³ E. San Miguel Aguirre, *op. cit.*, p. 77.

Grupos en situación de vulnerabilidad

ción de vulnerabilidad y, por tanto, a un mayor riesgo de ver sus derechos afectados.

En otras palabras, *ni las personas ni los grupos son en sí mismos “vulnerables”, sino que pueden estar sujetos a condiciones de vulnerabilidad*, y son esas condiciones las que los sitúan en desigualdad de oportunidades frente a los demás y limitan o impiden el pleno ejercicio de sus derechos.

La vulnerabilidad se entiende, por consiguiente, como un fenómeno condicionado por el desarrollo de las relaciones sociales, y para comprenderla, prevenirla y atenderla, es necesario considerar cómo se vinculan éstas con los sucesos que generan la vulnerabilidad.⁴⁴

Afirmar lo contrario implicaría calificar a las personas como objetos, en lugar de respetarlas como sujetos de derechos, mediante adjetivos que —equivocadamente— las califican de “incapaces” por sus condiciones particulares y que, por tanto, las etiquetan y discriminan.

En virtud de lo anterior, a lo largo del presente trabajo de divulgación hablaremos siempre de *grupos o personas en situación de vulnerabilidad*, y no de “personas o grupos vulnerables”, que —por lo ya explicado— resulta un término discriminatorio e inexacto.

En congruencia con lo dicho, la Ley General de Desarrollo Social,⁴⁵ creada con el objeto formal de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales constitucionalmente reconocidos y asegurar el acceso de toda la población al desarrollo social (artículo 1o., fracción I), define a los grupos sociales en situación de vulnerabilidad como (artículo 5o., fracción VI):

⁴⁴ Cf. María de Montserrat Pérez Contreras, “Aproximación a un estudio sobre vulnerabilidad y violencia familiar”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, p. 846.

⁴⁵ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de fecha 20 de enero de 2004. Reformada por última ocasión mediante Decreto publicado en ese periódico oficial el 1 de junio de 2012.

Colección de Textos sobre Derechos Humanos

Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.

Como vemos, el mayor problema de la vulnerabilidad es que genera dificultad de resistencia cuando se presenta un fenómeno que amenaza, o graves limitaciones para reponerse cuando ha ocurrido algo que genera daño.⁴⁶

Conviene anotar aquí que la posición de desventaja en la que injustamente quedan colocadas las personas que viven en una situación de vulnerabilidad puede ser de naturaleza formal o material. Formal, por tratarse de una cuestión de desigualdad originada en una disposición legal inequitativa: la institucionalización de la desigualdad traducida en normas; o material, ya que implica no sólo la ejecución de esa desigualdad legal en las políticas públicas sino también —y como es en lo general— la producción y reproducción de la situación de vulnerabilidad en el terreno de los hechos, por falta de condiciones para el pleno goce y ejercicio de los derechos y libertades, muy a pesar de su reconocimiento en el ordenamiento jurídico.⁴⁷

De ahí que, una vez identificados los aspectos que coloquen a determinadas personas en situación de desventaja o vulnerabilidad, sea indispensable establecer ciertas medidas de *discriminación positiva* o *acciones afirmativas*⁴⁸ que aseguren que se les otorgue un trato igualitario mediante

⁴⁶ *Vid.* The United Nations Office for Disaster Risk Reduction, disponible en <http://www.unisdr.org> (Última consulta: 20 de junio de 2012).

⁴⁷ *Cf.* Susana Thalia Pedroza de la Llave y Rodrigo Gutiérrez Rivas, “Los niños y niñas como grupo vulnerable: una perspectiva constitucional”, en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, coords., *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, p. 104.

⁴⁸ Las medidas de discriminación positiva o acciones afirmativas permiten a las personas con discapacidad desarrollarse e integrarse a la vida social de forma plena. Implican normas que generan condiciones para que puedan disfrutar de sus derechos en igualdad. *Cf.* José Luis Soberanes Fernández, “Los derechos hu-

Grupos en situación de vulnerabilidad

disposiciones específicas orientadas a protegerlas. No se trata, como podría parecer, de beneficios legales superiores a los de la población en general, sino de medidas determinadas, estratégicas y temporales que les garanticen igualdad y equidad frente a quienes se encuentran en indefensión o desigualdad, logrando con ello un justo equilibrio en las estructuras sociales.

El principio de no discriminación debe, por tanto, incluir la defensa del tratamiento diferenciado, sin olvidar el valor de la igualdad. Esto quiere decir que no solamente implica el derecho a un trato homogéneo, no excluyente, sin distinción o restricción arbitraria, que permita a toda persona ejercer sus derechos y libertades fundamentales, y le asegure el libre acceso a las oportunidades disponibles, sino que debe, además, garantizarle la aplicación de un tratamiento preferencial temporal hacia ella o su grupo de adscripción si es necesario para reponer y compensar daños históricos y/o la situación de debilidad y vulnerabilidad en que se encuentre en virtud de prácticas discriminatorias en su contra.⁴⁹

Lo anterior queda fijado en la Ley General de Desarrollo Social, al establecer que toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos que tiendan a disminuir la condición que genere tal desventaja (artículo 8), quedando prohibida cualquier práctica discriminatoria en la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas para el desarrollo social (artículo 2o.).

También queda establecido en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que especifica que no se consideran conductas discriminatorias las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que, sin afectar derechos de terceras personas, esta-

manos en la era genómica”, en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Gaceta*, p. 27.

⁴⁹ Cfr. J. Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, p. 45.

Colección de Textos sobre Derechos Humanos

blezcan tratos diferenciados para promover la igualdad real de oportunidades (artículo 5o., inciso I).

El objetivo es claro: lograr la igualdad de todas y todos a partir de políticas públicas (incluidas las disposiciones normativas) que aseguren a las personas que se encuentran en alguna situación de vulnerabilidad el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos, asegurando que la o las condiciones que las sujetan a dicho riesgo no las coloquen en indefensión ni conduzcan a actos de discriminación o afectación de sus derechos.

3. Situaciones de vulnerabilidad

La patología de la identificación al “ideal” se entiende no sólo como defender un rasgo del “ideal”, sino que [...] aquel que no lo tiene es alguien a ser excluido.

María Elena Lora (psicoanalista)

Aunque en mayor o menor medida todas las personas podemos estar en riesgo de que nuestros derechos sean violados, existen ciertas características o condiciones que enfrentan a determinados sectores de la población a presentar mayor vulnerabilidad.⁵⁰

La adecuada identificación de las potenciales víctimas o personas que requieren ayuda adquiere especial importancia para los organismos internacionales que prestan asistencia (en particular los que operan en casos de emergencia), a fin de prever y mitigar los daños, pero también para encauzar el apoyo hacia los grupos más necesitados, dada la limitación de recursos. No obstante, la vulnerabilidad es un concepto mucho más amplio que un simple criterio para canalizar asistencia, cuya necesidad no debería ser el único ni el principal elemento de la noción de vulnerabilidad.⁵¹

⁵⁰ Cf. M. de M. Pérez Contreras, *op. cit.*, p. 847.

⁵¹ Cf. M. B. Anderson, *op. cit.*, p. 336.

Grupos en situación de vulnerabilidad

De ahí la importancia de identificar aquellas condiciones que sujetan a ciertas personas a un mayor riesgo de ver sus derechos limitados o violados y, con ello, distinguir a los grupos que —en lo general y en cada cultura— se encuentran en una situación de vulnerabilidad determinada, a fin de prevenir, evitar y sancionar actos de discriminación que afecten de alguna manera su pleno desarrollo e integración social.

Queda claro que, aunque podría suceder, las condiciones que sujetan a una persona a una situación de vulnerabilidad generalmente no se presentan aisladas y, en ocasiones, unas dan lugar a otras. Tampoco, aunque pueda parecerlo, afectan exclusivamente a las minorías numéricas.⁵² Como ejemplo claro de esto se encuentran las personas con discapacidad que, según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud, constituyen 10 % de la población mundial, y las mujeres, grupo poblacional mayoritario en el planeta que, sin embargo, históricamente se ha enfrentado a la discriminación de género.

Podemos precisar que la vulnerabilidad se origina a partir de la reunión de ciertos factores internos y externos que, en conjunto, disminuyen o anulan la capacidad para enfrentarse a una situación determinada que ocasiona daño y a sus consecuencias.⁵³

Al decir “factores internos” nos referimos a características propias de la persona, como la edad, el género, el es-

⁵² No existe consenso claro sobre el concepto de “minoría”, que se ha modificado por objeciones políticas. Más allá de ello, la minoría numérica de personas en un mismo territorio no debe afectar el pleno ejercicio de sus derechos ni acallar su voz. Al contrario, la nueva visión social de los sistemas democráticos exige que las mayorías numéricas escuchen, respeten, protejan y convivan armónicamente con todos los grupos sociales e ideologías. Si a quienes constituyen grupos numéricamente menores se les reconoce su derecho a la diversidad, no se les obliga injustamente a una asimilación forzada y son escuchados y atendidos, no constituirán jamás una “voz menor” sino parte de las decisiones políticas, sociales y culturales de su entorno.

⁵³ Cf. E. San Miguel Aguirre, *op. cit.*, p. 77.

Colección de Textos
sobre Derechos Humanos

tado de salud, la presencia de algún tipo de discapacidad, etcétera, y al mencionar “factores externos”, al contexto social, como la falta de empleo, la situación económica o la falta de políticas públicas.⁵⁴

La vulnerabilidad es, pues, multifactorial. Esto significa que las características que colocan a una persona en situación de vulnerabilidad son muchas: su idiosincrasia (valores, costumbres, talentos o prácticas personales), edad o estado de salud, recursos, condición social (en virtud de estereotipos, roles y prácticas socioculturales de determinada comunidad) o cultura (convicciones, creencias o ideología).⁵⁵ Estas características inciden en la vulnerabilidad, es decir, en la falta de igualdad de oportunidades, limitaciones para satisfacer ciertas necesidades, desnutrición y enfermedad, no tener acceso a los servicios públicos, marginación, etcétera.⁵⁶

En congruencia, la Suprema Corte⁵⁷ estableció que la vulnerabilidad es una condición multifactorial, pues se refiere a situaciones de riesgo o discriminación que impiden alcanzar mejores niveles de vida y lograr bienestar.⁵⁸

Esto entraña que la vulnerabilidad puede originarse, indebidamente, por diversas causas (aunque ninguna debiera provocarla), como la pertenencia a un pueblo indígena u originario, o a condiciones como la reclusión, la pobreza, el desempleo, ser migrante, ser mujer, tener algún tipo de padecimiento, vivir con discapacidad o poseer una característica no aceptada —injustamente— en un entorno social específico.

Además, la vulnerabilidad es un fenómeno *multidimensional*, porque se manifiesta en distintas formas y modalida-

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ Cf. M. de M. Pérez Contreras, *op. cit.*, pp. 854-856.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 856.

⁵⁷ Al estudiar el contenido de la Ley General de Desarrollo Social.

⁵⁸ Cf. Tesis de Jurisprudencia P./J. 85/2009 en materia constitucional, *POBREZA, MARGINACIÓN Y VULNERABILIDAD. CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL NO CONSTITUYEN SINÓNIMOS*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, p. 1072, registro 166608.

Grupos en situación de vulnerabilidad

des; *integral*, porque, independientemente de su origen, afecta muchos o todos los aspectos de la vida de quienes se encuentran en tal situación, y *progresivo*, porque, como efecto dominó, se acumula, se intensifica, agrava sus consecuencias, es cíclica y genera otras condiciones de vulnerabilidad.⁵⁹

Se trata de “un conjunto de estigmas inmerecidos, prejuicios desventajosos, estereotipos enraizados y tabúes aceptados acríticamente”, que generan el fenómeno de discriminación.⁶⁰

Y aunque en lo general se considera que las personas se encuentran en una específica situación de vulnerabilidad por su edad, raza, sexo, orientación sexual, condición económica, origen, características físicas, circunstancias culturales o políticas, esto cambia en cada región del planeta y en cada momento histórico.

Precisamente por eso, a esas categorías puede agregarse la situación familiar, el domicilio, el empleo, el nivel cultural o de formación, la pertenencia a un grupo social y la etnia o casta. Por supuesto, ninguna es válida, pero sólo analizando tales elementos se puede circunscribir a los grupos en peligro haciéndose una idea precisa del fenómeno.⁶¹

4. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Del 6 al 8 de septiembre de 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas, teniendo 189 Estados miembros, reunió a 191 países (incluidos 147 Jefes de Estado y de Gobierno), en lo que se denominó la Cumbre del Milenio.⁶²

⁵⁹ Cf. M. de M. Pérez Contreras, *op. cit.*, p. 858.

⁶⁰ Ricardo Bucio Mújica, “Presentación”, en Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. ENADIS 2010. Resultados sobre diversidad sexual*, *op. cit.*, p. 11.

⁶¹ Vid. J. Forster, *op. cit.*, p. 330.

⁶² Cf. Centro de Información de las Naciones Unidas: México, Cuba y República Dominicana, “Asamblea y Cumbre del Milenio”, disponible en <http://www.cinu.org.mx/ninos/html/odm.htm> (Última consulta: 11 de julio de 2012).

Colección de Textos sobre Derechos Humanos

Como resultado de los trabajos realizados durante la Cumbre, se emitió la Resolución 55/2, denominada Declaración del Milenio,⁶³ en la que los Estados reconocieron su responsabilidad en el respeto y defensa de los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial, y sus deberes frente a quienes habitan el planeta, en particular a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

En la Declaración del Milenio los Estados reconocieron como valores fundamentales para las relaciones internacionales del siglo XXI, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común, y destacaron la necesidad de trabajar por la paz, la seguridad y el desarme; la erradicación de la pobreza y el desarrollo; la protección del entorno; los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno; la *protección de las personas en situación de vulnerabilidad*; la atención a las necesidades especiales de África, y el fortalecimiento de las Naciones Unidas.

En el marco de la erradicación de la pobreza y el impulso al desarrollo, se fijaron metas específicas, posteriormente denominadas Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se diseñaron para mejorar las condiciones de vida de la población de todo el mundo y pretenden alcanzarse a más tardar en el año 2015, por lo que se requiere sumar esfuerzos a nivel internacional.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que “sintetizan la aspiración de un mundo mejor para todos”⁶⁴ y todas, se resumen en ocho líneas de acción: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria univer-

⁶³ *Declaración del Milenio*, Resolución A/RES/55/2 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas durante su quincuagésimo quinto periodo de sesiones, sin remisión previa a una comisión principal, emitida el 8 de septiembre de 2000, durante la 8a. sesión plenaria.

⁶⁴ Felipe Calderón Hinojosa, “Mensaje del Presidente”, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de Avances 2010*, p. 7.

Grupos en situación de vulnerabilidad

sal; 3) promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer;⁶⁵ 4) reducir la mortalidad de las niñas y los niños menores de cinco años; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y 8) fomentar una alianza mundial para el desarrollo.⁶⁶

Se trata de la renovación del compromiso de la comunidad internacional para combatir la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo y la mortalidad infantil y materna; mejorar el nivel educativo; evitar la degradación del ambiente; erradicar la discriminación contra la mujer, y promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer.⁶⁷

Destacamos, por tanto, que el primer objetivo es erradicar la pobreza extrema y el hambre, y, para ello, las metas específicas (y secuenciales) son reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar diario; alcanzar el empleo pleno y productivo y un trabajo “decente” para todas y todos,⁶⁸ además de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padezcan hambre.⁶⁹

El segundo objetivo es lograr la enseñanza primaria universal. Para ello, los Estados se comprometieron a traba-

⁶⁵ Conforme al artículo 5o., fracción X, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el *empoderamiento de las mujeres* es un proceso por medio del cual transitan de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión, a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía que se manifiesta en el ejercicio del poder democrático y el goce pleno de sus derechos y libertades.

⁶⁶ *Vid.* Sistema de las Naciones Unidas en México, “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, disponible en http://www.onu.org.mx/objetivos_de_desarrollo_del_milenio.html (Última consulta: 10 de julio de 2012).

⁶⁷ *Cf.* Instituto Nacional de las Mujeres, *Compartiendo las mejores prácticas del Modelo de Equidad de Género*, p. 11. *Cfr.* Centro de Información de las Naciones Unidas: México, Cuba y República Dominicana, “Asamblea y Cumbre del Milenio”, *op. cit.*

⁶⁸ Quizá el término más apropiado sea trabajo “digno”; es decir, un empleo o autoempleo voluntario que respete la dignidad humana, la integridad y la salud, y permita a la persona desarrollarse plenamente, sentirse útil, contar con un ingreso satisfactorio y conciliar el trabajo con su vida personal.

⁶⁹ *Vid.* Sistema de las Naciones Unidas en México, “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, *op. cit.*

Colección de Textos sobre Derechos Humanos

jar para que en 2015 las niñas y los niños de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria. Además, conforme al cuarto objetivo, destinado a reducir la mortalidad de las niñas y los niños menores de cinco años, se obligaron a disminuir dicho fenómeno en dos terceras partes a más tardar en ese año.⁷⁰

El tercer objetivo es promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, por lo que, preferentemente para 2005, los Estados debieron haber eliminado las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria y, para 2015, en todos los niveles. Además, dentro de las metas se encuentra aumentar el porcentaje de mujeres que reciben remuneración por trabajo (en el sector no agrícola) y el de ocupación de puestos en el órgano legislativo nacional.⁷¹

Conforme al quinto objetivo, deben mejorarse los servicios de salud materna, especialmente mediante la asistencia de personal sanitario especializado. Esta meta incluye alcanzar en 2015 el acceso universal a la salud reproductiva; aumentar la tasa de uso de anticonceptivos y disminuir la de natalidad entre adolescentes; lograr la cobertura de atención prenatal, y satisfacer necesidades pendientes en materia de planificación familiar.⁷²

Diez años después, los Estados miembros de la Asamblea General se reunieron para hacer un balance de los progresos alcanzados hasta ese momento en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y tomar medidas para alcanzarlos en tiempo.⁷³

Con toda honestidad, y más allá de los informes oficiales, a dos años de 2015 no parece que estemos muy cerca de lograr de tales metas.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ *Idem.*

⁷² *Idem.*

⁷³ Del 20 al 22 de septiembre de 2010, en Nueva York, Estados Unidos de América.

Grupos en situación de vulnerabilidad

Hacemos referencia a estos Objetivos porque, según se desprende de lo resumido, están formulados para atacar realidades que colocan a ciertas personas en situación de vulnerabilidad y son la única vía para generar desarrollo y combatir la pobreza en el mundo.

Por desgracia, tan significativa es la celebración de un acuerdo que reconoce internacionalmente la necesidad apremiante de mejorar las condiciones de vida y garantizar los derechos humanos de la población en general como real y doloroso es el hecho de que los objetivos, metas y buenos propósitos se han quedado históricamente suspendidos en el discurso, el acuerdo, las declaraciones y los informes internacionales, sin alcanzar una aplicación verdaderamente eficaz.

5. Agentes de cambio

Es indudable que las situaciones de vulnerabilidad reducen al ámbito formal la protección jurídica de los derechos que, *de facto*, resultan desconocidos, limitados o anulados por las prácticas culturales, sociales, políticas o económicas que obedecen a intereses diversos, en los que influyen el poder y el abuso del poder.⁷⁴

Ya en 2003 la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México señaló en su *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México* que, por diversos factores inherentes a su condición, decenas de millones de mexicanas y mexicanos se encontraban en situación de vulnerabilidad y discriminación por falta de responsabilidad del Estado (tanto por atención insuficiente como por violación de sus derechos), por el desconocimiento social general de la gravedad de su situación y por preca-

⁷⁴ Cf. M. de M. Pérez Contreras, *op. cit.*, p. 858.

Colección de Textos
sobre Derechos Humanos

riedad de medios de asistencia de las organizaciones que los representan.⁷⁵

El *Diagnóstico* puso a la vista las limitaciones del aparato burocrático (por heterogéneo y desigual), sus dificultades presupuestales y la presencia de un poder fragmentado y una transición inacabada. Pero mostró una sociedad civil que, a pesar de su desigual grado de conciencia y organización, empuja buena parte de los avances alcanzados. De ahí que el *Diagnóstico* señalara que los avances adicionales que pudieran darse hacia el Estado de Derecho dependerían del empoderamiento de la ciudadanía y de las organizaciones civiles defensoras de derechos humanos.⁷⁶

Esto último en congruencia con la visión del Banco Mundial, en cuya Red de Desarrollo Urbano se ha planteado que las iniciativas sociales pueden contribuir a reducir los riesgos que generan las situaciones de vulnerabilidad, mitigando potencialmente los perjuicios asociados a las perturbaciones que lleguen a ocasionarse. Las iniciativas sociales pueden, por tanto, contribuir a disminuir el riesgo o exposición al mismo, aminorando los perjuicios de los estados de vulnerabilidad.⁷⁷

Se destaca que la participación útil y efectiva (no simbólica) de las personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad⁷⁸ en asuntos públicos y otros aspectos de la vida política, económica, social y cultural de su país es esencial para preservar su identidad y luchar contra la exclusión. Para ello, se requieren mecanismos que aseguren que la conformación de las instituciones públicas refleje la diversidad, represente adecuadamente a todas las per-

⁷⁵ Vid. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, “Capítulo 7. Grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación”, *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México*, p. 161.

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ Cf. K. Heitzmann *et al.*, *op. cit.*, p. 8.

⁷⁸ Para la redacción de este párrafo me he permitido utilizar la argumentación que el texto original destina al concepto “minorías” para aplicarla al de “grupos en situación de vulnerabilidad”.

Grupos en situación de vulnerabilidad

sonas y garantice que sean consultadas y tengan voz en la toma de las decisiones que las afecten a ellas mismas, a sus comunidades o al territorio donde viven.⁷⁹

En todo caso, el Estado tiene la responsabilidad de brindar una protección especial y específica a los grupos en situación de vulnerabilidad,⁸⁰ a fin de ofrecerles condiciones de igualdad respecto a las demás personas.⁸¹

Para tal fin, distinguir y medir la vulnerabilidad, sin olvidar el ámbito social, el riesgo y la variabilidad, que generen inseguridad social, resulta indispensable para alcanzar un apropiado diseño de políticas públicas que la prevengan y eviten. Determinar qué ayuda y cuándo darla es un asunto ético fundamental.⁸²