MÓDULO 7
LOS REFUGIADOS Y LOS DESC

Objetivo del módulo 7

El objetivo de este módulo es presentar un resumen de los estándares nacionales, regionales e internacionales relacionados con los DESC de los refugiados.

El módulo
- *revisa la definición de refugiado*
- *examina los estándares legales nacionales e internacionales que protegen los DESC de los refugiados; y*
- *analiza el problema de la emigración forzada.*

Introducción

La gran mayoría de los 14,1 millones de refugiados de todo el mundo se encuentran en países en desarrollo. Hasta fines de 1999, Medio Oriente albergó el mayor número de refugiados (5,8 millones), seguido por Africa (3,1 millones). Las mujeres y los niños representan más del 80% de los refugiados. Los diez países que produjeron la mayor cantidad de refugiados en 1999 fueron Palestina, Afganistán, Irak, Sierra Leone, Somalia, Sudán, Yugoslavia, Angola, Croacia y Eritrea.[1]

Los derechos humanos no son derechos de los que gocen solamente los ciudadanos o nacionales de los distintos países. También los refugiados tienen derecho a las protecciones que ofrece la legislación sobre derechos humanos, inclusive las que corresponden al ámbito de los DESC. Este módulo se concentra en la protección de los refugiados en los países de refugio, pero además analiza de qué modo las violaciones a los DESC provocan la huida de personas a otros países. Se examina también la cuestión de la protección de los DESC de los refugiados mientras se encuentran en tránsito hacia los países de refugio o de regreso a sus países de origen.

Al examinar la situación de los refugiados en los países de refugio, el módulo subraya algunos de los derechos jurídicos y protecciones que existen en relación con los DESC de los refugiados. Se analizará en particular

- los instrumentos internacionales relacionados específicamente con los refugiados: la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas,[2] la Convención Africana de Refugiados[3] y la Declaración de Cartagena;[4]
- los tratados internacionales de derechos humanos, especialmente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); y
- las leyes nacionales

Los refugiados y los países de refugio

Al igual que todas las demás personas, los refugiados tienen derecho a un nivel de vida adecuado, a una buena alimentación y vivienda, como así también a la salud física y mental. Sin embargo, la necesidad primordial de los refugiados es la seguridad—la seguridad física— que no pueden conseguir en su país de origen. Por lo tanto, la principal obligación de los estados en virtud de las convenciones pertinentes es no devolver a los refugiados a países donde aún corren el riesgo de ser "perseguidos".[5] Se considera entonces que declarar a un refugiado como tal es un mecanismo internacional que permite concederle a una persona la protección que debería ofrecerle su propio estado de nacionalidad o residencia habitual.

Dado que se han visto obligados a huir o por las razones mismas de su huida, los refugiados suelen llegar al país de refugio afectados por grandes traumas, con la necesidad de recibir tratamiento médico y sin dinero ni ningún otro medio de subsistencia. En general no hablan el idioma del país al que acuden y, como ha ocurrido muy frecuentemente en la década de 1990, suelen enfrentarse a la hostilidad de los demás residentes de dicho país. Están particularmente expuestos a la explotación y a la violencia durante el período de huida y también mientras permanecen en el país de refugio.[6] Suelen perder o ser separados del "sostén" de su familia, lo que ya es, en sí, causante de traumas emocionales y de serias dificultades para la posibilidad de contar con un medio de subsistencia. Debe recordarse que aproximadamente el 80% de los refugiados del mundo son mujeres (muchas de las cuales enviudan)[7] y niños.[8] Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "ser refugiado significa algo más que ser extranjero. Significa vivir en el exilio y depender de otros para la atención de necesidades básicas como los alimentos, la ropa y el albergue".[9]

Los refugiados no conforman un grupo homogéneo, y pueden tener experiencias prácticas muy diferentes en los distintos países en los que encuentren refugio. Puede ser muy distinta la experiencia de una familia de refugiados bosnios de clase media en Alemania, de la de un palestino de segunda generación que nunca vivió en su país de origen, o de una viuda afgana en Pakistán. No obstante, cualquiera sea su procedencia y donde sea que busquen refugio, muy a menudo los refugiados tienen un problema en común: sus DESC corren peligro, y ellos enfrentan problemas prácticos para acceder a los derechos económicos y sociales que sí poseen.[10] En Gran Bretaña, por ejemplo, mediante un estudio llevado a cabo por el gobierno en 1995 se llegó a la conclusión de que a pesar de tener una educación relativamente buena, los refugiados, en su gran mayoría, descendían en la escala social y tenían serias dificultades para conseguir un trabajo del mismo nivel del que tenían en su país de origen.[11] En muchas partes del mundo, los refugiados (y los solicitantes de asilo) se encuentran viviendo en grandes campos de refugiados o terminan "asentándose espontáneamente" entre los ciudadanos de un país vecino con personas de la misma etnia que ellos. El hecho de que los refugiados (y los solicitantes de asilo) queden confinados en campos destinados a ese fin puede tener implicancias desde el punto de vista de sus DESC. Por un lado, esto puede limitarles el acceso a trabajos remunerados, sobre todo cuando los campos están ubicados en áreas remotas o pobres del país de refugio. Pero por otro lado, la concentración de refugiados/solicitantes de asilo en un mismo lugar puede facilitarles el acceso a los

alimentos, educación y servicios médicos provistos por el estado de refugio y/o las organizaciones internacionales y ONG.

En otras partes del mundo, por ejemplo en muchos países occidentales, los refugiados y solicitantes de asilo no quedan confinados a los campos de refugiados pero se enfrentan a un complejo sistema jurídico al intentar regularizar su situación, u obtener permiso de trabajo y acceso a las prestaciones del estado en los países de refugio. También enfrentan problemas idiomáticos y de otra índole al intentar integrarse al país. La capacidad de los refugiados de acceder a sus DESC se ve a menudo limitada por su imposibilidad de comunicarse en el idioma del país de refugio y por la falta de una buena comprensión de los sistemas que allí imperan. Las personas con problemas de salud o traumas psicológicos tienen dificultades aún mayores para conseguir trabajo, para trabajar en forma independiente o para acceder a los servicios sociales.

¿Quién es un refugiado?

La definición jurídica del término "refugiado" es generalmente mucho más acotada que el significado que se le da en el lenguaje corriente. En un sentido lato, un refugiado es un emigrante forzado, es decir, una persona que se ha visto obligada a emigrar de su país de origen o residencia habitual. Las definiciones jurídicas del término, que son más estrictas, están contenidas en un instrumento internacional (Convención de Refugiados de las Naciones Unidas) y en dos instrumentos regionales (la Convención Africana de Refugiados y la Declaración de Cartagena).

Según la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas, un refugiado es

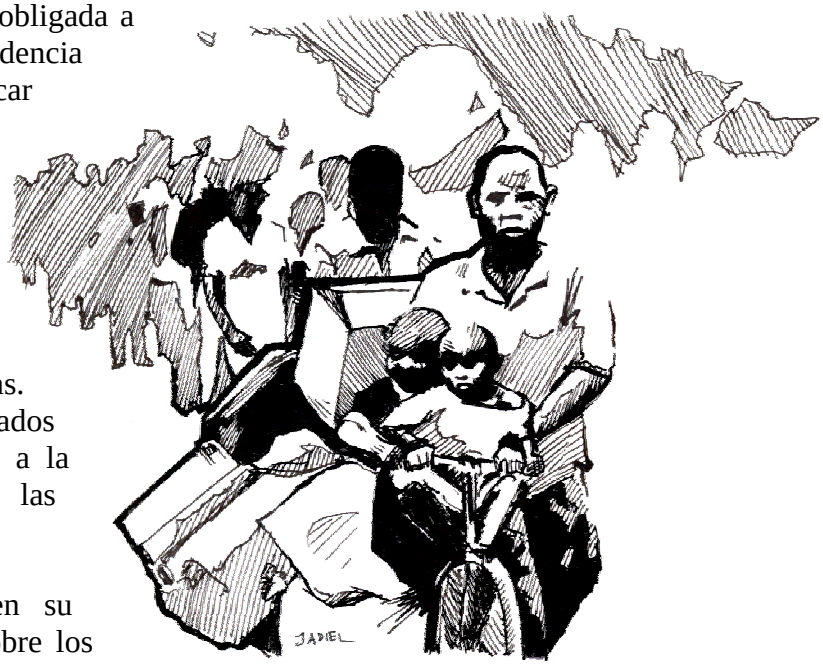
> [una persona que] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (art. 1[a])

Así la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas ofrece protección a un grupo acotado de personas que se encuentran fuera de su país de origen o residencia y no pueden regresar a él por una o más de las razones que la misma Convención consigna.

La Convención Africana de Refugiados define lo que es un refugiado en términos mucho más amplios y así ofrece protección a un grupo más grande de personas. Según la Convención Africana de Refugiados, un refugiado es:

- una persona que satisface los criterios de la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas consignados más arriba, o
- [una persona que] debido a la agresión externa, ocupación, dominación extranjera o acontecimientos que perturban seriamente el orden público en parte o en todo su territorio

> de origen o nacionalidad, se ve obligada a abandonar su lugar de residencia habitual con el fin de buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad (art. 1).



Muchos estados africanos son parte en la Convención Africana de Refugiados y en la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas. La Convención Africana de Refugiados debe considerarse un complemento a la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas.[12]

Los países latinoamericanos tienen su propia declaración no vinculante sobre los refugiados: la Declaración de Cartagena, cuya definición de los refugiados es similar a la de la Convención Africana de Refugiados. Según la Declaración de Cartagena, el término "refugiado" incluye no sólo a las personas especificadas en la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas, sino también:

> las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad se han visto amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. (parte III, inciso 3.)

Protección internacional de los DESC de los refugiados en el país de refugio

La Convención de Refugiados de las Naciones Unidas contiene una serie de disposiciones relacionadas con los DESC de los refugiados que no se encuentran en los demás instrumentos sobre la materia.[13] En dicha convención, la protección de los DESC de los refugiados no es simplemente una cuestión de asistencia humanitaria sino que se trata de una obligación internacional jurídicamente vinculante. Sin embargo, como se verá más adelante, incluso en esta convención las protecciones que se ofrecen para dichos derechos son limitadas.

Al final de este trabajo, se consignan las disposiciones pertinentes de la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas. El artículo 7(1) establece la tesitura general de la Convención, estipulando que "[a] reserva de las disposiciones más favorables previstas en esta Convención, todo Estado Contratante otorgará a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general".

Así, la mayoría de las disposiciones de la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas relacionadas con el empleo, el trabajo por cuenta propia y el bienestar establecen que los refugiados deberán recibir "el trato más favorable" que se concede a otras personas de países

extranjeros “en las mismas circunstancias”.[14] Las restricciones al empleo de extranjeros no se aplican a los refugiados que han pasado más de tres años en el país de refugio, que están casados con un nacional del país de refugio o que tienen hijos con la nacionalidad de dicho país. Los refugiados que buscan trabajar por cuenta propia se encuentran en una situación levemente mejor. Se les debe otorgar “el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros”. Los refugiados que desean ejercer una profesión y cuyos diplomas sean reconocidos por el país de refugio deben recibir el mismo trato que aquellos que desean trabajar por cuenta propia. Asimismo, los refugiados que logran obtener un empleo deben recibir “el mismo trato que los nacionales” en cuanto a la remuneración y empleo, y deben también recibir “el mismo trato que los nacionales” en cuanto a la seguridad social, con sujeción a las restricciones establecidas en el artículo 24.

En cuanto a las viviendas provistas por el estado y la educación que no sea la educación básica, los refugiados deben recibir “el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros”. Respecto de la educación básica, asistencia pública y el racionamiento de productos escasos (en los casos en los que exista un sistema de racionamiento), los refugiados deben recibir un trato mejor: la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas establece que en estas áreas los refugiados deben recibir “el mismo trato que los nacionales”.

La Convención de Refugiados de las Naciones Unidas establece también en su artículo 16 que los refugiados deben tener libre acceso a los tribunales de justicia del país de refugio. Los estados contratantes facilitarán y “se esforzarán por acelerar los trámites de naturalización (de los refugiados) y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de tales trámites” (art. 34). De este modo, una vez reconocida como refugiada en un determinado país, una persona puede esperar convertirse en nacional de dicho país en el corto plazo y así recibir el mismo trato que los nacionales. Aun cuando el artículo 34 obliga a los estados contratantes solamente a “esforzarse”, en por lo menos algunos estados se les permite a los refugiados obtener la ciudadanía muy rápidamente.[15]

Ya hemos analizado algunos de los problemas prácticos que enfrentan los refugiados al intentar acceder a sus DESC. Existe, sin embargo, otro problema relacionado con esto: ¿Cuándo un refugiado *pasa a ser* refugiado? Esta pregunta puede parecer extraña, pero es de suma importancia en la práctica. El problema surge de la relación entre el derecho internacional sobre refugiados y las leyes nacionales. Si bien las convenciones sobre refugiados establecen quiénes pueden ser clasificados como refugiados, no contienen mecanismos de aplicación, y la tarea de decidir quién satisface los requisitos de la definición queda en manos de las leyes y las políticas nacionales. Las leyes nacionales a menudo clasifican a una persona como “solicitante de asilo” hasta que las autoridades nacionales correspondientes hayan decidido que dicha persona cumple con los requisitos para ser considerada refugiada en virtud de la legislación y política nacional. Por otro lado, es posible que las autoridades nacionales consideren que una persona debe ser tratada como refugiada a partir de la fecha de su solicitud, la fecha de ingreso al país, o alguna fecha posterior.

Según el derecho internacional, una persona debe ser considerada refugiada por el simple hecho de satisfacer la definición de la correspondiente convención sobre refugiados independientemente del proceso nacional de determinación de la condición de refugiado. Las autoridades nacionales generalmente consideran que los solicitantes de asilo no gozan de las protecciones específicas establecidas en la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas. Además, muchos países se niegan a conceder la condición jurídica de refugiado y otorgan, en cambio, una especie de residencia humanitaria que le permite a la persona en cuestión permanecer en forma legal en el país de refugio durante un período determinado, pero no le da derecho a la protección establecida en las disposiciones de la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas. Los procedimientos nacionales para declarar refugiadas a determinadas personas llevan por lo general mucho tiempo. De hecho, pueden pasar años antes de que un solicitante de asilo sea declarado refugiado.

La Convención de Refugiados de las Naciones Unidas es sin duda limitada en cuanto a la protección que ofrece a los DESC de los refugiados. En primer lugar, se aplica sólo a aquellos países que son parte en la convención. En segundo lugar, no contiene disposiciones relacionadas con ciertos DESC, por ejemplo el derecho a un nivel de vida adecuado o a la salud física y mental, y tampoco contiene disposiciones claramente vinculantes respecto del rol de la familia.[16] Por último, los refugiados pueden no tener la posibilidad de acceder a los derechos enunciados en la convención hasta que las autoridades nacionales los hayan declarado formalmente refugiados.

Surgen entonces preguntas sobre si pueden aplicarse a los refugiados las disposiciones de otras convenciones internacionales, en particular del PIDESC, que otorgan protección a los DESC. Sin dudas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el PIDESC se refieren a los derechos de “todos”, no sólo de los ciudadanos o nacionales. Las disposiciones de no discriminación de los instrumentos internacionales pueden servir de orientación. El artículo 2 de la Declaración de Derechos Humanos es extremadamente amplio, al igual que el artículo 2 del PIDESC, que establece:

> [L]os Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Sin embargo, podría entenderse que la referencia al “origen nacional” no incluye a los extranjeros ya que no se los menciona específicamente.[17] De todos modos, parecería posible argüir que los refugiados (y otros no nacionales) estarían incluidos en la frase “cualquier otra condición social”, y ciertamente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales formuló preguntas a los países signatarios acerca de la condición de los refugiados.[18] Asimismo, el artículo 2(3) del PIDESC hace referencia específica a la situación de los no nacionales:

> [L]os países en vías de desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los

> derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Es entonces posible que por lo menos los países desarrollados tomen medidas para garantizar a las personas que no son nacionales suyos los derechos enunciados en el PIDESC.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que sin duda se aplica a los refugiados, también puede ser de ayuda. La Observación General 15 del Comité de Derechos Humanos trata específicamente de la situación de las personas que no son nacionales del país en cuestión:

> [L]os Estados Partes [en el PIDCP] deben velar por que se garanticen los derechos reconocidos en el Pacto "a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción" (art. 2, inciso 1 del PIDCP). En general, los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todas las personas, independientemente de la reciprocidad, e independientemente de su nacionalidad o de que sean apátridas.

La Observación General 20 del Comité de Derechos Humanos también hace referencia a los no nacionales al sostener que el artículo 7 del PIDCP les prohibe a los estados partes exponer a las personas "al peligro de ser sometidas a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes al regresar a otro país tras la extradición, la expulsión o la devolución".

De este modo, la regla general es que debe garantizarse cada uno de los derechos reconocidos en el PIDCP sin discriminación entre ciudadanos y extranjeros. Sin embargo, algunos de los derechos enunciados en el Pacto se aplican expresamente sólo a los ciudadanos (por ej.: el art. 25), mientras que otros se aplican sólo a los extranjeros (por ej.:, el art. 13).

Al analizar la disposición del PIDESC sobre la no discriminación, un autor considera que una falencia de la que adolece ese Pacto

> es que no identifica a los grupos que puedan necesitar una protección especial. Se hace mención explícita sólo de la situación de las mujeres y de los niños. Habría sido ideal que el Pacto hiciera referencia a la situación de los extranjeros, los trabajadores migratorios, los ancianos y las personas con discapacidades físicas o mentales. Sin embargo, sería erróneo suponer que el Pacto no ofrece ninguna protección en ese sentido. Los derechos a los que hace referencia el Pacto son los derechos de "todos"; el único límite *ratio personae* se encuentra en el artículo 2(3). De todos modos, podría argüirse que la mejor manera de abordar las cuestiones específicas que atañen a estos grupos en particular sería mediante instrumentos internacionales específicos que traten de sus asuntos en detalle.[19]

Aun así, el instrumento internacional que trata específicamente de los refugiados parece tener limitaciones y parecería ser poco probable que vaya a surgir en el corto plazo otro instrumento que amplíe el acceso de los refugiados a los DESC.[20]

Este mismo autor sugiere que, cualquiera sea el alcance preciso de las disposiciones del PIDESC sobre la no discriminación, aun si los extranjeros no gozaran del derecho a un trato igual en todo sentido, sus derechos siguen estando protegidos en cierta medida en virtud del Pacto: "[E]n la medida en que el Pacto establece los derechos de "todos", los no nacionales tienen derecho al goce del contenido mínimo de esos derechos".[21]

Pareciera entonces que los refugiados tienen, por lo menos, derecho a una protección esencial mínima de sus DESC del mismo modo que lo tienen los no nacionales en general. Esto parece concordar con la preocupación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en cuanto a la interpretación acotada del término "refugiado" aplicada por muchos países, que conduce a la exclusión de muchos solicitantes de asilo con el argumento de que son "emigrantes por razones económicas". Según el Alto Comisionado:

> [D]esde la perspectiva de los derechos humanos, esa situación es motivo de enorme preocupación. No siempre podrá distinguirse con certeza entre un refugiado y un emigrante por razones económicas. Puede argüirse que si se hace hincapié en el peligro a la vida y la libertad, casi no habrá distinción entre quien hace frente a la muerte por hambre y otra persona amenazada de ejecución arbitraria por sus opiniones políticas. Haciendo a un lado esas consideraciones, el hecho es que independientemente de que una persona sea refugiado o emigrante por razones económicas, ciudadano o no ciudadano, que huya por motivos de persecución, conflicto armado, amenazas contra su vida o que se encuentre en la mayor miseria, esa persona debe gozar de derechos humanos mínimos y de normas mínimas de tratamiento.[22]

Si bien la inquietud del Alto Comisionado puede ser de gran validez, la cuestión sigue siendo

si aquellas personas que cumplen con los requisitos para ser declaradas refugiados según la interpretación acotada de término jurídico tienen derecho a la protección adicional de los DESC según se prevé en el derecho internacional.

Protección de los DESC de los refugiados en el país de refugio

Los DESC de los refugiados también pueden estar protegidos por las leyes del país de refugio, que pueden incluir disposiciones constitucionales, que a menudo se aplican a otras personas además de los ciudadanos del país, y la legislación nacional.

Además de las razones jurídicas por las que corresponda hacer uso de las disposiciones jurídicas nacionales para asistir a los refugiados, puede haber razones políticas y prácticas por las que se aborden sus necesidades sociales y económicas dentro del contexto de las disposiciones sobre los DESC de la comunidad anfitriona. Esto puede ser de importancia, por ejemplo, para asegurar que los refugiados reciban un trato similar al concedido a los miembros de la comunidad en la que viven en lugar de un trato que sea preferencial o se perciba como tal. En los últimos años, el ingreso masivo de refugiados se dio con mayor frecuencia en los países menos desarrollados, y estos movimientos a menudo implican una gran exigencia para la economía y el medio ambiente de dichos países. Aún en los países desarrollados, los refugiados son percibidos como una carga financiera inaceptable para la población anfitriona.

Si bien la presencia de refugiados puede, de hecho, tener efectos positivos sobre la aplicación de los DESC de la comunidad que los recibe,[23] en general se los pasa por alto y la población protesta contra los efectos negativos que tiene, o que se percibe que tiene, la presencia de refugiados en su país. Suele surgir un sentimiento de animosidad hacia los refugiados especialmente en los lugares en los que el estado o los organismos no gubernamentales les ofrecen servicios que le niegan a la población local o cuando los habitantes locales perciben que los refugiados reciben un trato más favorable que el que reciben ellos.[24]

El rol de los DESC en relación con la emigración forzada

La idea de que las violaciones de los derechos humanos son una de las principales causantes del desplazamiento de refugiados está cada vez más difundida y aceptada.[25] Esta concepción se extiende, sin duda, a los derechos civiles y políticos y posiblemente a los derechos culturales también. (por ej.:, las violaciones a los derechos culturales de los Kurdos en Turquía). Más problemática es la relación entre las violaciones a los derechos económicos y sociales y el desplazamiento de refugiados.

Sin duda, los problemas económicos y sociales conducen a la emigración tanto voluntaria como forzada o involuntaria. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar fue informado de que, en el primer semestre de 1997, entre 5.000 y 25.000 refugiados musulmanes habían huido a Bangladesh para escapar del trabajo forzado e ingrato y del hambre.[26] Sin embargo, las convenciones sobre los refugiados protegen únicamente a aquellas personas que huyen de la persecución por las razones específicas enunciadas en ellas. En todos los países del mundo, es común que se presenten quejas en el sentido de que

los “refugiados” no son personas que están huyendo de la persecución sino que son simplemente “emigrantes por razones económicas”, que llegan en busca de una vida mejor. Tales críticas demuestran que debatir las relaciones entre las violaciones a los derechos económicos y sociales y el desplazamiento de refugiados puede ser una tarea difícil y peligrosa.

Una forma de abordar este tema ha sido enfatizar la interrelación entre los derechos económicos y sociales y los derechos civiles y políticos[27], y hacer notar que las violaciones a los derechos económicos y sociales pueden estar estrechamente vinculadas con violaciones a los derechos civiles y políticos y crear así un clima de persecución a determinados grupos de personas.[28] Otro enfoque consiste en señalar que las violaciones a los derechos económicos y sociales pueden, en sí mismas, ser persecuciones cuando, por ejemplo, un grupo en particular no puede acceder a la educación o a la atención de la salud, o se le impide obtener empleo o trabajar por cuenta propia por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social.[29]

Conclusión

Idealmente, los refugiados no deberían permanecer en condición de refugiados para siempre. Deberían poder regularizar su situación ya sea instalándose en el país de refugio o en un tercer país (por ejemplo, mediante la obtención de la ciudadanía), o retornando al país de origen. Mientras que la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas pone énfasis en la obtención de la ciudadanía, la Convención Africana de Refugiados hace hincapié en la repatriación voluntaria. Pero en todo el mundo se promueve cada vez más la “protección temporaria” de los emigrantes forzados y la conveniencia de la repatriación voluntaria como la mejor “solución duradera” para el problema de la emigración forzada. La repatriación voluntaria es una opción realista sólo si quienes vuelven a su país de origen pueden gozar allí de cierta seguridad física y económica, es decir, si regresan a un país en el que se van a respetar no sólo sus derechos civiles y políticos sino también económicos, sociales y culturales. El reconocimiento de este hecho llevó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a participar, en algunos casos, de “actividades relacionadas con el desarrollo”, por ejemplo en Mozambique[30] y en Camboya[31].

La protección de los DESC de los refugiados mientras se encuentran en tránsito hacia el país de refugio, durante su estadía en él y, si regresan, en el país de origen no es una cuestión meramente académica. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos informó recientemente que los refugiados en Bangladesh y Pakistán corrían serios riesgos de mortalidad a causa de la falta de nutrición.[32] Cuando no se garantizan los derechos sociales y económicos de los refugiados durante su huida o dentro del país de refugio, se pone en grave peligro el derecho más fundamental de protección[33] de los refugiados, según el cual no deben ser devueltos y la repatriación debe ser voluntaria. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “en muchos casos…[los refugiados] pueden sentirse obligados a salir del país debido a las condiciones de vida degradantes a que se les somete en los países de acogida”[34] De este modo, en la práctica, aunque no se los obligue a retirarse del país de refugio, si los refugiados no pueden cubrir las necesidades mínimas para vivir en ese país, se anula el objetivo mismo de la Convención, que es ofrecer protección

internacional a personas necesitadas que no la reciben de su propio país. A esas personas puede no quedarles otra opción más que volver al peligro.

La protección de los DESC de los refugiados despierta, como vemos, verdadera preocupación y lo mejor es abordar este tema dentro del marco del derecho sobre los refugiados como así también de las garantías internacionales y nacionales de los derechos humanos. Muy a menudo se considera que la asistencia económica y social a los refugiados es una ayuda humanitaria que surge de la benevolencia de un gobierno o de una persona. Pero un análisis más profundo de las siguientes disposiciones demuestra que los refugiados tienen derecho "legal" a dicha asistencia.

Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados relacionadas con los derechos Sociales y Económicos

Capítulo III—Actividades lucrativas

Artículo 17—*relativo al empleo remunerado*

1. En cuanto al derecho a empleo remunerado, todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.
2. En todo caso, las medidas restrictivas respecto de los extranjeros, impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo, no se aplicarán a los refugiados que ya estén exentos de ellas en la fecha en que esta Convención entre en vigor respecto del Estado Contratante interesado, o que reúnan una de las condiciones siguientes:
   (a) Haber cumplido tres años de residencia en el país;
   (b) Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge;
   (c) Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.
3. Los Estados Contratantes examinarán benévolamente la asimilación, en lo concerniente a la ocupación de empleos remunerados, de los derechos de todos los refugiados a los derechos de los nacionales, especialmente para los refugiados que hayan entrado en el territorio de tales Estados en virtud de programas de contratación de mano de obra o de planes de inmigración.

Artículo 18—*relativo al trabajo por cuenta propia*

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio, y de establecer compañías comerciales e industriales.

Artículo 19—*relativo a profesiones liberales*

1. Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio, que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes de tal Estado y que deseen ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros.
2. Los Estados Contratantes pondrán su mayor empeño en procurar, conforme a sus leyes y

constituciones, el asentamiento de tales refugiados en los territorios distintos del metropolitano, de cuyas relaciones internacionales sean responsables.

Capítulo IV—Bienestar

Artículo 20—*relativo al racionamiento*
Cuando la población en su conjunto esté sometida a un sistema de racionamiento que reglamente la distribución general de productos que escaseen, los refugiados recibirán el mismo trato que los nacionales.

Artículo 21—*relativo a la vivienda*
En materia de vivienda, y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.

Artículo 22—*relativo a la educación pública*
1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental.
2. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible, y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general, respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto a acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios, diplomas y títulos universitarios expedidos en el extranjeros, exención de derechos y cargas y concesión de becas.

Artículo 23—*relativo a la asistencia pública*
Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.

Artículo 24—*relativo a la legislación del trabajo y seguros sociales*
1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a los nacionales en lo concerniente a las materias siguientes:
   (a) Remuneración, incluso subsidios familiares cuando formen parte de la remuneración, horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo, vacaciones con paga, restricciones al trabajo a domicilio, edad mínima de empleo, aprendizaje y formación profesional, trabajo de mujeres y de adolescentes y disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo, en la medida en que estas materias estén regidas por leyes o reglamentos o dependan de las autoridades administrativas;
   (b) Seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquiera otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social), con la sujeción a las limitaciones siguientes:
      (i) Posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición;
      (ii) Posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios o la participación en los beneficios pagaderos totalmente con fondos públicos, o a

subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal.

2. En todo caso, las medidas restrictivas respecto de los extranjeros, impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo, no se aplicarán a los refugiados que ya estén exentos de ellas en la fecha en que esta Convención entre en vigor respecto del Estado Contratante interesado, o que reúnan una de las condiciones siguientes:
   (a) Haber cumplido tres años de residencia en el país;
   (b) Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge;
3. Los Estados Contratantes harán extensivos a los refugiados los beneficios de los acuerdos que hayan concluido o concluirán entre sí, sobre la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos envías de adquisición en materia de seguridad social, con sujeción únicamente a las condiciones que se apliquen a los nacionales de los Estados signatarios de los acuerdos respectivos.

Autor: La autora de este módulo es Nathalia P. Berkowitz.

NOTAS

1. US Committee on Refugees, *World Refugee Survey 2000* (Washington, D.C., 2000).
2. Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, *abierto a la firma* el 28 de julio de 1951, 189 UNTS 150, *entrada en vigor* 22 de abril de 1954, *según enmiendas del* Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, *abierto a la firma* 31 de enero de 1967, 606 UNTS 267, *entrada en vigor* 4 de octubre de 1967 (en adelante llamada la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas).
3. Convención sobre Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en Africa, 1001 UNTS 45, *entrada en vigor* 20 de junio de 1974 (en adelante llamada Convención Africana de Refugiados).
4. Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, adoptada en un coloquio titulado *"Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios"* celebrado en Cartagena, Colombia, 19–22 de noviembre de 1984.
5. Véase Convención de Refugiados de las Naciones Unidas, artículos 1A y 33*;* véase también Convención Africana de Refugiados, art. 2.
6. ACNUR, *The State of the World's Refugees* (Oxford: Oxford University Press, 1997), 62-67.
7. Para una interesante y breve introducción a los problemas específicos de las viudas refugiadas, véase Margaret Owen, *A World of Widows* (Zed Books, Londres, 1996). Sobre la situación de las viudas e hijos de refugiados afganos, véase también el Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Human Rights and Mass Exoduses*, Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Quincuagésimo cuarto período de sesiones, Parte I. B.2, UN Doc. E/CN.4/1998/51 (30 de enero de 1998) (en adelante llamado Informe sobre Exodos en Masa).
8. Véase, por ejemplo, R. Ellis, *ACNUR Issues: Women, Help for Single Parent Refugee Families*, disponible en Internet en http://www.unhcr.ch/issues/women/rm09507.htm

9. *Véase* Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Folleto Informativo No. 20, *Derechos Humanos y Refugiados 1997*, (En adelante llamado Folleto Informativo 20), disponible en Internet en http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs20.htm
10. Véase el Informe sobre Exodos en Masa, en el que se analizan algunos de los problemas específicos que enfrentan los refugiados en sus países de origen.
11. J. Carey-Wood, K. Duke, y T. Marshall, *The Settlement of Refugees in Britain*, Home Office Research study No. 141, (Londres: HMSO, 1995).
12. Según el artículo 8(2) de la Convención Africana de Refugiados: "La presente Convención será el complemento regional efectivo en Africa de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951."
13. La Declaración de Cartagena incluye, sin embargo, la siguiente conclusión en la Parte III, inciso 11: "Llevar a cabo un estudio, en los países de la región que tienen un alto número de refugiados, sobre las posibilidades de integrarlos a la vida productiva del país asignando a la creación o generación de empleo los recursos provistos por la comunidad internacional a través del ACNUR, permitiéndoles así a los refugiados gozar de los derechos económicos, sociales y culturales."
14. El término "en las mismas circunstancias" tal como se lo emplea en la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas, significa que "el interesado ha de cumplir todos los requisitos que se le se le exigirían si no fuese refugiado (y en particular los referentes a la duración y a las condiciones de estancia o de residencia) para poder ejercer el derecho de que se trate, excepto los requisitos que, por su naturaleza, no pueda cumplir un refugiado" (art. 6).
15. El gobierno del Reino Unido tiene la intención de permitirles a los refugiados solicitar rápidamente la ciudadanía. Véase "Fairer, Faster, Firmer—A Modern Approach to Immigration and Asylum," (Cm 4018 White Paper) julio de 1998.
16. El acta final de la conferencia en la que se adoptó la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas recomienda que los estados partes tomen medidas para asegura la unidad de las familias de refugiados. Véase *ACNUR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, parte 1, cap. 6, disponible en Internet en http://www.unhcr.ch/refworld/legal/handbook/handeng/hbtoc.htm.
17. Véase Matthew C. R. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development* (Oxford: Clarendon Press, 1995), 172.
18. Craven, op. cit., 161-74.
19. Ibídem., 25.
20. Existe, sin embargo, una Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven, adoptada por Resolución de la Asamblea General 40/144 del 13 de diciembre de 1985, que establece, en su artículo 8.1: "Los extranjeros que residan legalmente en el territorio de un Estado gozarán también, con arreglo a las leyes nacionales, de los siguientes derechos, con sujeción a sus obligaciones establecidas en el artículo 4 [de respetar las leyes nacionales]…(c) El derecho a protección sanitaria, atención médica, seguridad social, servicios sociales, educación, descanso y esparcimiento, a condición de que reúnan los requisitos de participación previstos en las reglamentaciones pertinentes y de que no se imponga una carga excesiva sobre los recursos del Estado."
21. Craven, op. cit., 174
22. Folleto Informativo 20, nota 9 más arriba.
23. Por ejemplo, al traer nuevas habilidades y conocimientos, al atraer la asistencia internacional y al actuar como estímulo económico para una zona, como lo señaló el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado para los Refugiados, 6 de enero de 1997, *Social and economic impact of large refugee populations on host developing countries*, UN Doc. EC/47/SC/CRP.7 (en adelante llamado informe del Comité Ejecutivo).
24. Para mayor información, véase, por ejemplo, el informe del Comité Ejecutivo
25. Véase, por ejemplo, Folleto Informativo 20, nota 9 más arriba.

26. Informe sobre Exodos en Masa, nota 7 más arriba.
27. Véase, por ejemplo, el Folleto Informativo 20, nota 9; también el aporte de ACNUR al *Informe del Secretario General sobre el ejercicio del derecho al desarrollo*, Comisión de Derechos Humanos, Quincuagésimo tercer período de sesiones, 20 de febrero de 1997, UN Doc. E/CN.4/1997/21 disponible en Internet en http://www.unhchr.ch/html/menu4/chrep/2197.htm (en adelante llamado informe sobre el Derecho al Desarrollo).
28. Según ACNUR, *The State of the World's Refugees*:

    La pobreza y la polarización económica no provocan, por sí solas, desplazamientos forzados de gente. De hecho, varios países, aun siendo muy pobres, no se han visto afectados en gran medida por las persecuciones y las violaciones de los derechos humanos que obligan a las personas a abandonar sus hogares: Lesotho, Namibia, Tanzania y Zambia, para mencionar cuatro ejemplos de Africa Meridional. Pero esos casos son excepciones que confirman la regla. En general, existen pruebas elocuentes que demuestran que los países en los que el nivel de vida es bajo y sigue declinando son especialmente propensos a las emergencias complejas, salidas de refugiados y otras formas de desplazamientos forzados. [16]

    No es ninguna coincidencia que los desplazamientos forzados se produzcan con mayor frecuencia en las sociedades en las que una alta proporción de la población vive en la pobreza absoluta o en las que ha bajado en forma repentina el nivel de vida. Por supuesto, algunos países con bajos ingresos han logrado mantener sistemas democráticos de gobierno, altos estándares de derechos humanos y se han mantenido libres de la violencia comunal. Pero lamentablemente son pocos y están alejados unos de otros. Cuando se margina económicamente a grandes sectores de la población, cuando las expectativas creadas pocas veces pueden satisfacerse por medios lícitos, y cuando existe la obligación de competir unos contra otros por una cantidad limitada, y a veces menguante, de recursos, la violencia, en una forma u otra, es un resultado predecible. [269]
29. J. Hathaway, *The Law of Refugee Status* (Canada: Butterworths, 1991).
30. Véase el informe sobre el Derecho al Desarrollo, nota 27 más arriba.
31. Véase, por ejemplo, K. Grant, "Access to Land and Property Rights for Returnees to Cambodia," ACNUR Camboya, mayo de 1999, donde se analiza la devolución de refugiados; véase también T. Allen y H. Morsink, *When Refugees Go Home*: *African Experiences* (Nueva Jersey: Africa World Press, 1994).
32. Véase Parte I.B del informe sobre Exodos en Masa, nota 7 más arriba. Nótese que ni Bangla Ddesh ni Pakistán son parte en la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas.
33. Convención de Refugiados de las Naciones Unidas, artículo 33, nota 2 más arriba.
34. Folleto Informativo 20, nota 9 más arriba.