

# ► Nota informativa de la OIT

Octubre de 2022

## Modelo de intervención: para hacer extensiva la protección social a las personas refugiadas y solicitantes de asilo

### Mensajes fundamentales

- Muchos instrumentos internacionales y regionales en materia de derechos humanos, entre otros, la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) de 1948, el [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) (PIDESC) de 1966 y la [Convención sobre los Derechos del Niño](#) (CDN) de 1989, establecen el derecho humano universal a la seguridad social, e incluyen disposiciones específicas sobre el acceso de las personas refugiadas y solicitantes de asilo a la seguridad social. Otros derechos conexos están consagrados en la [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados](#) de 1951 (en adelante, la Convención de 1951).
- Los [Principios rectores: Acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo](#), principios no vinculantes de la OIT, también incluyen disposiciones sobre el acceso de los refugiados y solicitantes de asilo a la seguridad social. Fomentan la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato para todos, en especial en lo atinente a las condiciones de trabajo, los salarios y el derecho a las prestaciones de la seguridad social, entre otros aspectos; y también la facilitación de la portabilidad de los derechos relacionados con el trabajo.
- Debido a su condición jurídica –a menudo temporal– a la duración impredecible de su estancia, al limitado historial de cotizaciones, a la falta de protección social en sus países de origen y al acceso limitado o nulo al mercado laboral formal, las personas refugiadas –la mayoría de las cuales (el 86 por ciento) son acogidas por países en desarrollo– y los solicitantes de asilo encuentran obstáculos concretos para acceder a la protección social. Cuando hay una afluencia masiva de refugiados, la consiguiente presión sobre los servicios sociales y sanitarios disponibles tiende a crear tensiones con las comunidades de acogida.
- Las estrategias y sistemas nacionales de protección social deben tener en cuenta las particularidades de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, a fin de que, sobre la base de los principios de igualdad de trato y no discriminación, puedan acceder a la protección social en igualdad de condiciones con los nacionales.
- El acceso de las personas refugiadas a los regímenes contributivos de protección social está intrínsecamente ligado a su acceso al mercado laboral. Además, el acceso al mercado laboral y a la protección social facilita su inclusión en los marcos jurídicos nacionales y su integración en la comunidad, promueve la justicia social, contribuye a los ingresos fiscales, mejora la salud pública y reduce la dependencia.
- La integración de las personas refugiadas en los regímenes nacionales de protección social, tanto contributivos como no contributivos, puede proporcionar soluciones sostenibles y rentables que les permitan dejar atrás la asistencia humanitaria y reducir las tensiones entre los refugiados y las comunidades de acogida.
- Cuando sea posible, pueden incorporarse a las estrategias de protección social, y canalizarse a través de los sistemas de protección social existentes, transferencias de efectivo y alimentos de emergencia ad hoc y a corto plazo para los refugiados y solicitantes de asilo.
- De cara a una recuperación más rápida y a la mitigación de las consecuencias de la pandemia de COVID-19, cabe considerar la importancia de incluir a las personas refugiadas y los solicitantes de asilo en las respuestas nacionales de protección social, en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos y laborales.

## ► ¿Por qué este modelo de intervención?

Los **modelos de intervención** se basan en la publicación: **Guide on extending social protection to migrant workers, refugees and their families** (guía de la OIT sobre la ampliación de la cobertura de la protección social a fin de incluir a los trabajadores migrantes, los refugiados y sus familias), elaborada en colaboración con la AISS y el CIF-OIT, y su finalidad es proporcionar a los responsables de formular las políticas y a los profesionales una orientación práctica sucinta sobre cómo hacer extensiva la protección social a grupos específicos de trabajadores migrantes. A partir de las prácticas vigentes en los países y de las normas internacionales del trabajo, el modelo de intervención incluye una breve descripción de los obstáculos, el marco jurídico internacional y un conjunto de medidas de política propuestas.

## ► Introducción

### ¿Qué se entiende por “personas refugiadas y solicitantes de asilo”?

En la Convención de 1951 y su Protocolo complementario de 1967, se define como refugiada a toda 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 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”. La Convención también precisa las categorías de personas que no pueden obtener la condición de refugiadas (quienes han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, un grave delito común o actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas).

El término **solicitantes de asilo** se refiere a las personas que buscan protección internacional, que han solicitado el reconocimiento de su condición de refugiadas o algún tipo de protección internacional complementaria y que aun no han sido reconocidas formalmente como refugiadas. Aunque no todas las personas solicitantes de asilo serán finalmente reconocidas como refugiadas, no pueden ser devueltas a sus países de origen hasta que sus solicitudes de asilo hayan sido examinadas en un procedimiento justo, y tienen derecho a ciertas normas mínimas de trato hasta que se determine su condición.

Los instrumentos regionales y las legislaciones nacionales pueden proporcionar también definiciones para los solicitantes de asilo y los refugiados, algunas más amplias y otras más restrictivas. Algunos ejemplos son la Convención de la Organización de la Unidad Africana que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África, de 1969, así como la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.



### ¿Por qué hacer extensiva la protección social a las personas refugiadas y solicitantes de asilo?

La seguridad social es un derecho humano y los principios generales de igualdad de trato y no discriminación instan a los Estados a elaborar leyes y regímenes de protección social incluyentes (Declaración Universal de Derechos Humanos 1946, ICCPR 1966, ICESCR 1966).

A pesar de la creciente tendencia a incluir a los refugiados y solicitantes de asilo en los sistemas nacionales de protección social, rara vez gozan de los mismos derechos que los nacionales; en la práctica, la igualdad de trato está aun lejos de alcanzarse en muchos países del mundo. La

## ► Introducción

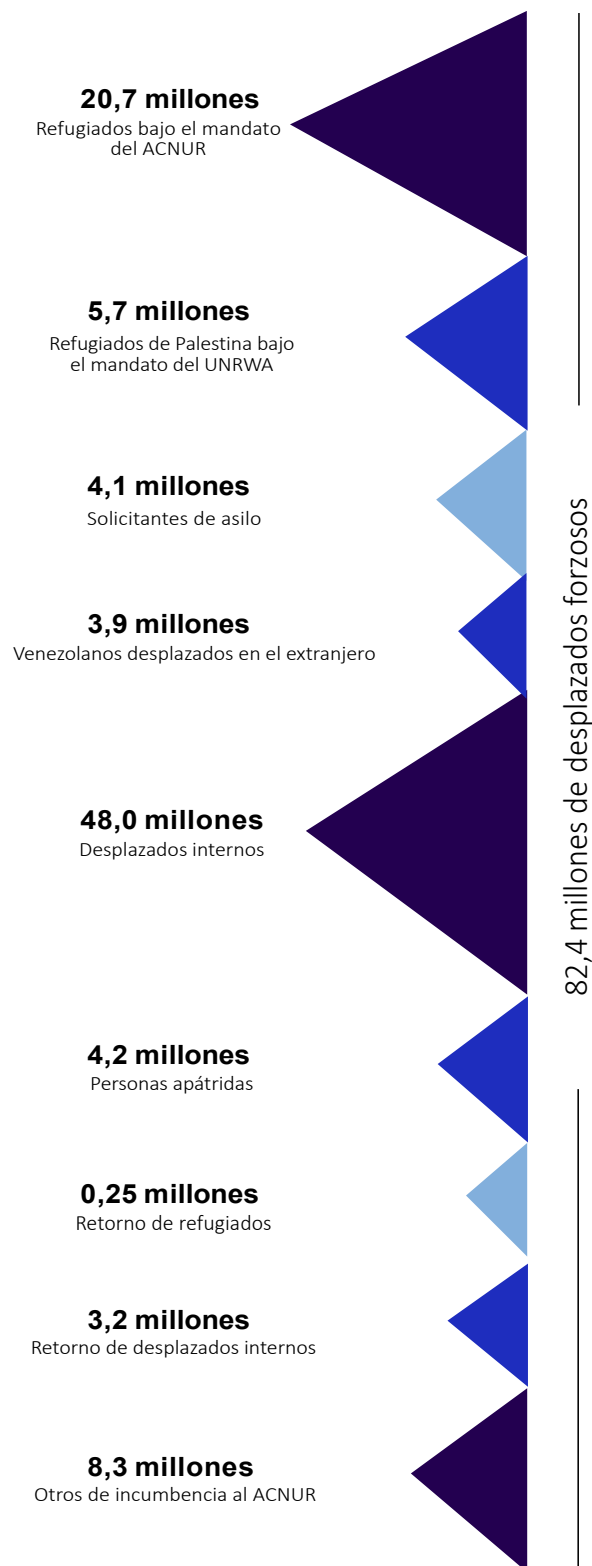
legislación nacional puede restringir su acceso a una o varias prestaciones de la seguridad social, y el nivel de estas prestaciones puede ser insuficiente. Además, hay que tener en cuenta que los solicitantes de asilo, debido a que el reconocimiento de su condición de refugiados está pendiente, a menudo no gozan de los mismos derechos que los refugiados o los nacionales del país de acogida: normalmente no tienen condición de residentes y pueden no tener derecho a trabajar, a la educación e incluso a viajar dentro del país. Sin embargo, en algunos países, ser solicitante de asilo permite acceder temporalmente al alojamiento y a algunos otros servicios (por ejemplo, la atención de salud).

Al hacer extensiva la cobertura de la protección social a las personas refugiadas y solicitantes de asilo, los gobiernos no solo mitigan la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad y la inseguridad de los ingresos a lo largo del ciclo de vida de una persona; también promueven el crecimiento inclusivo, el desarrollo sostenible, la integración en la comunidad, la justicia social, la cotización a los ingresos fiscales, la mejora de la salud pública, la reducción de la dependencia y la cohesión social, entre otras ventajas, como se refleja en la [Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#).

Los sistemas nacionales de protección social sólidos actúan como estabilizadores sociales y económicos. Al integrar a los refugiados en los regímenes de protección social, tanto contributivos como no contributivos, los gobiernos disponen de soluciones sostenibles y rentables que permiten la retirada progresiva de la ayuda humanitaria, especialmente en situaciones prolongadas. Sin embargo, siempre que sea posible, las transferencias de efectivo y alimentos de emergencia ad hoc y a corto plazo para las personas refugiadas y solicitantes de asilo, ya sea suministradas por el gobierno de los países de destino y/o los asociados para el desarrollo, pueden seguir incorporándose a las estrategias nacionales de protección social y canalizarse a través de los sistemas de protección social existentes.

Además, su inclusión específica en los regímenes/ programas de protección social contributiva, permite no solo aumentar el número de cotizantes a la seguridad social (con lo que se agrupa mejor el riesgo), sino también reforzar el sistema de protección social gracias a la mayor inversión en capacidad institucional y mecanismos de prestación.

Este fortalecimiento de los sistemas de protección social suele beneficiar a los refugiados, a los solicitantes de asilo y a las comunidades de acogida, y reduce las tensiones entre ellos.



## ► Convenios y Recomendaciones

El principal instrumento internacional del derecho de los refugiados es la [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951](#). Se basa en el artículo 14 de la [Declaración Universal de los Derechos Humanos](#), que reconoce que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”.

A septiembre de 2019, 146 partes eran signatarias de la Convención de 1951.

### Acceso de las personas refugiadas al trabajo

El acceso al trabajo es un factor fundamental de la inclusión social y económica de los refugiados en sus comunidades de acogida, ya que les permite atender a sus propias necesidades y contribuir a la economía local. Puede también proporcionarles acceso a la protección social basada en el empleo.

El derecho al trabajo está consagrado en varios documentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Refugiados de 1951, la [Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia \(núm. 205\)](#); así como el ampliamente ratificado [Convenio de la OIT sobre la política del empleo, 1964 \(núm. 122\)](#). Además, las disposiciones establecidas en el [Convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes \(revisado\), 1949 \(núm. 97\)](#) y el [Convenio sobre los trabajadores migrantes \(complementario\), 1975 \(núm. 143\)](#) se aplican a todos los trabajadores empleados fuera de su país de origen, incluidas las personas refugiadas. No obstante, en la mayoría de los países, el derecho de los refugiados al trabajo sigue siendo bastante limitado como se desprende de una evaluación realizada por [OIT-KOMAD](#) de los 20 países que acogen al 70 por ciento de los

refugiados del mundo. De las conclusiones se desprende que prevalece un enfoque restrictivo de su derecho al trabajo y que la mayoría de los Estados son reacios a suavizar estas restricciones. Además, se constató que la mayoría de los refugiados trabajan en el sector informal, pero en condiciones mucho menos satisfactorias y de mayor explotación en comparación con las de los nacionales (Zetter y Ruaudel 2016, pág. iii).

Para las personas solicitantes de asilo, en cambio, el acceso al trabajo sigue siendo un problema, ya que normalmente carecen de la condición de residentes y, por tanto, pueden no tener derecho a trabajar. Sin embargo, en algunos países, los solicitantes de asilo tienen derecho a trabajar, tras un determinado periodo de tiempo. Este derecho suele estar limitado a sectores específicos o a un número máximo de horas al mes. Además, los solicitantes de asilo que están a la espera de una decisión sobre su solicitud pueden tener derechos limitados de protección social en virtud de las leyes nacionales (por ejemplo, acceso a la atención de salud exclusivamente).

No obstante, cabe concluir que el acceso a un trabajo decente es esencial para que los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza (esto incluye a los solicitantes de asilo) puedan contribuir a las economías y sociedades de los países de acogida, tal y como se reconoce en los [Principios rectores: Acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo](#), adoptados en 2016 y no vinculantes.



© ILO/Crozet

### Ratificaciones

A Octubre de 2020, 76 de los 120 Estados Miembros habían ratificado la Convención de 1951.





## ► Convenios y Recomendaciones

### Derecho de las personas refugiadas y solicitantes de asilo a la protección social

El acceso a la protección social es un derecho humano consagrado en los instrumentos internacionales en la materia que, al hacer extensivo este derecho a todos los miembros de la sociedad independientemente de su condición jurídica, origen o nacionalidad, incluyen en su ámbito de aplicación a los refugiados y solicitantes de asilo.

Por lo que respecta a las personas refugiadas, los artículos 20 a 24 de la Convención de 1951 recogen importantes disposiciones sobre bienestar y seguridad social. En particular, el artículo 23 reconoce la igualdad de trato con los nacionales en lo que respecta a la asistencia y socorro públicos a las personas necesitadas, por razones de enfermedad, edad, discapacidad física o intelectual u otras circunstancias, así como a la atención médica, incluso cuando no se cumplan las condiciones de residencia o afiliación local. Además, el artículo 24 reconoce la igualdad de trato a los refugiados con respecto a las disposiciones legales con respecto a la maternidad, la vejez, la discapacidad, la enfermedad, los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales, el desempleo, la muerte, las responsabilidades familiares, etc. Esto es así a menos que existan disposiciones específicas en sentido contrario. Además, los Estados contratantes harán extensivos los beneficios de los acuerdos bilaterales o multilaterales sobre derechos adquiridos y en curso de adquisición a los refugiados, en las mismas condiciones de los nacionales de los Estados parte en los acuerdos. No obstante, muchos países han formulado reservas respecto a la aplicación del artículo 24.

Los Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre seguridad social orientan a los países a la hora de fundamentar el derecho humano a la seguridad social mediante el diseño y el mantenimiento de sistemas de protección social integrales. Estas normas llegaron a definir la seguridad social tomando como referencia los nueve riesgos que deben protegerse (el acceso a la atención médica, la necesidad de conservar la seguridad de los ingresos en caso de enfermedad, desempleo,

maternidad, accidente de trabajo, discapacidad, pérdida del sostén de la familia y en la vejez, así como para la manutención de los hijos). Las normas de la OIT en materia de seguridad social establecen los principios fundamentales de gobernanza y financiación, así como los puntos de referencia mínimos de protección que deben alcanzarse con respecto a las personas cubiertas, los requisitos de elegibilidad, la duración y el nivel de las prestaciones. Establecen el principio de igualdad de trato, que debe aplicarse a los refugiados sin ninguna condición de reciprocidad (véase el cuadro 1).

El marco jurídico internacional concede claramente a los refugiados la igualdad de acceso a los derechos de seguridad social en el país de acogida. Como ya se ha mencionado, conseguir la integración social y económica de los refugiados es esencial para lograr una solución duradera y sostenible, tanto para los refugiados como para el país de acogida. Sin embargo, la aplicación de las normas internacionales suele verse obstaculizada a nivel nacional, ya sea por la falta de idoneidad del marco jurídico o por otros obstáculos prácticos.

#### Recuadro 1. El Pacto Mundial sobre los Refugiados

El Pacto Mundial sobre los Refugiados aprobado en 2018 por la Asamblea General de la ONU, incluye una serie de compromisos en materia de protección social para los refugiados y las comunidades de acogida, entre ellos:

- ampliar los sistemas nacionales de salud y mejorar su calidad y, de ese modo, facilitar el acceso de los refugiados y los miembros de las comunidades de acogida (párr. 72);
- requerir apoyo para facilitar el acceso a servicios sociales y de atención de la salud que tengan en cuenta la edad, la discapacidad y el género (párr. 75);
- satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales inmediatas de los refugiados y las comunidades de acogida con los medios más adecuados, entre otras cosas recurriendo en mayor medida a las transferencias en efectivo o a los sistemas de protección social y, al mismo tiempo, apoyando el acceso de los refugiados y las comunidades de acogida a redes de protección social (párr. 81).

## ► Convenios y Recomendaciones

**Cuadro 1. Convenios y Recomendaciones de la OIT con disposiciones sobre el derecho a protección social de las personas refugiadas y solicitantes de asilo**

Convenios y Recomendaciones pertinentes		Disposiciones sobre el derecho de las personas refugiadas y solicitantes de asilo a la protección social
<a href="#">C97</a>	Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949	Las disposiciones del Convenio núm. 97 se aplican a todos los trabajadores empleados fuera de su país de origen, incluidos los refugiados (véase el artículo 6 relativo a la igualdad de trato en materia de seguridad social).
<a href="#">R086</a>	Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949	La Recomendación núm. 86 complementa el Convenio núm. 97 e incluye disposiciones sobre los refugiados y las personas desplazadas (véanse los artículos 1, 4 y 21).
<a href="#">C102</a>	Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952	El artículo 68 establece el principio de igualdad de trato con los residentes nacionales. Las limitaciones son posibles para las prestaciones pagadas total o principalmente con cargo a fondos públicos. Además, la aplicación de este artículo podrá estar condicionada a la existencia de un acuerdo bilateral o multilateral que prevea la reciprocidad, lo que puede dificultar el acceso de los refugiados a estas prestaciones.
<a href="#">C118</a>	Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962	El artículo 10.1 establece que “las disposiciones del presente Convenio son aplicables a los refugiados y a los apátridas sin condición de reciprocidad”. Establece que no se ha de subordinar el principio de igualdad de trato respecto de la asistencia médica, las prestaciones de enfermedad, las prestaciones de accidentes de trabajo y las prestaciones familiares, a la condición de residencia, aunque dicha subordinación puede aplicarse a otras prestaciones (véase el apartado 2 del artículo 4).
<a href="#">C143</a>	Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975	Las disposiciones se aplican a todos los trabajadores empleados fuera de su país de origen, incluidos los refugiados. La parte I pide a los Estados Miembros que respeten los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes, incluidos los que se encuentran en situación irregular (véase el artículo 9). La parte II contiene disposiciones destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores migrantes en situación regular, por ejemplo, en lo que respecta a la seguridad social (véase el artículo 10).
<a href="#">R151</a>	Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975	Las disposiciones de la Recomendación son aplicables a todos los trabajadores empleados fuera del país de origen, incluidos los refugiados.
<a href="#">C157</a>	Convenio sobre el mantenimiento de los derechos de la seguridad social, 1982	El artículo 4.3. promueve la celebración de acuerdos bilaterales y multilaterales que apliquen el principio del mantenimiento de los derechos en curso de adquisición y de los derechos adquiridos y especifica que dichos acuerdos deben aplicarse a los refugiados o apátridas que residan en el territorio de un Estado Miembro. El artículo 9 establece que “todo Miembro deberá garantizar el pago de las prestaciones económicas de invalidez, vejez y supervivencia, de las pensiones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y de las asignaciones por fallecimiento, a las cuales se haya adquirido derecho en virtud de su legislación, a los beneficiarios que sean nacionales de un Miembro, o refugiados o apátridas, sin distinciones basadas en el lugar de su residencia”.
<a href="#">R167</a>	Recomendación sobre el mantenimiento de los derechos de la Seguridad Social, 1983	Las disposiciones de la Recomendación se aplican a los refugiados y a los apátridas (véanse los apartados 2 y 3).
<a href="#">R202</a>	Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012	Pide que se establezcan niveles mínimos nacionales de protección social en el marco de los sistemas integrales de protección social. Los pisos de protección social deben cubrir “...por lo menos a todos los residentes y niños, con arreglo a lo estipulado en la legislación nacional” (véase el párrafo 6).
<a href="#">R205</a>	Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017	“[...]se aplica a todos los trabajadores y a todas las personas que buscan empleo, así como a todos los empleadores, en todos los sectores de la economía que resultan afectados por situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres” (párrafo 4). En la sección XI (Refugiados y repatriados), el párrafo 33 prevé: “facilitar, según proceda, la transferibilidad de los derechos a prestaciones relacionadas con el trabajo y de seguridad social, incluidas las pensiones, de conformidad con las disposiciones nacionales del país de acogida”.

## ► **Trabas, obstáculos, déficits de protección y dificultades**

El acceso efectivo de los refugiados y solicitantes de asilo a la protección social puede verse dificultado por obstáculos jurídicos y prácticos.

- **Exclusión jurídica de la legislación laboral y de seguridad social del país de acogida** - El derecho de acceso al mercado laboral y/o a la protección social puede basarse en la nacionalidad, la condición de residente (a menudo temporal), el tipo de empleo, la duración imprevisible de la estancia y el número limitado de años de cotización.
- **La falta de sistemas nacionales de seguridad social eficaces en el país de acogida** - Esto puede limitar el acceso de las personas refugiadas y solicitantes de asilo a una protección social completa y adecuada.
- **Dificultades para cumplir los periodos de cotización requeridos para tener derecho a las prestaciones** - Por ejemplo, muchos refugiados en edad de trabajar y de edad avanzada han pasado algunos de sus años productivos en el país del que huyeron y, debido a la falta de portabilidad de sus cotizaciones acumuladas, a menudo no reúnen el número mínimo de años de cotización requeridos por el país de acogida. Lo mismo ocurre al retornar a su país de origen cuando las condiciones así lo permiten.
- **La imposibilidad de acogerse a la protección de su país de origen** - Dado que han huido de su país por temor a ser perseguidos, el "pacto social" con su país de origen está roto.
- **Barreras lingüísticas, culturales, discriminación, problemas administrativos o falta de información y conocimiento de los derechos** - Estos factores pueden privar a las personas refugiadas y solicitantes de asilo del acceso a la protección social, aunque la legislación nacional les conceda acceso legal. Los países pueden ser reticentes a proporcionar a los refugiados y solicitantes de asilo el acceso a la protección social, ya que puede considerarse como un primer paso hacia una residencia más permanente/la integración local.
- **La falta de representación o de consultas** en el diseño y la gobernanza de los programas relacionados con las personas refugiadas y los solicitantes de asilo puede afectar a la adecuación de las respuestas políticas a sus necesidades.
- **Barreras geográficas y financieras** - Por ejemplo, como muchas personas refugiadas y solicitantes de asilo viven en zonas remotas o en campos de refugiados y trabajan en la economía informal con salarios bajos y con un acceso limitado o nulo a la financiación, suelen no poder asumir el costo de las necesidades básicas, la atención de salud, la vivienda o las cotizaciones sociales.



## ► **Cómo hacer extensiva la protección social a las personas refugiadas y solicitantes de asilo**

---

Los países pueden considerar diversas medidas de política que **no se excluyen entre sí**:

### **Medidas de política**

**1. Ratificar los instrumentos jurídicos pertinentes y adaptar la legislación nacional a las normas internacionales.** Esto es válido para la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo de 1967, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976, y a los convenios pertinentes de la OIT.

**2. Establecer nuevos sistemas de protección social o adaptar los existentes, incluidos los niveles mínimos de protección social, destinados a atender a las necesidades específicas de las personas refugiadas y solicitantes de asilo,** especialmente en lo que respecta a los requisitos contributivos y de residencia. Por ejemplo, los marcos jurídicos nacionales deben proporcionar a los refugiados/ solicitantes de asilo acceso a la protección social e incluir disposiciones que garanticen la igualdad de trato entre los refugiados y los nacionales.

**3. Promover el acceso de los refugiados y solicitantes de asilo al mercado laboral formal.** Esto puede requerir una legislación adecuada y/o un cambio de política, así como la eliminación de los obstáculos prácticos para acceder al mercado laboral.

**4. Determinar y adoptar medidas que eliminen las barreras prácticas que impiden a las personas refugiadas y solicitantes de asilo el disfrute efectivo de sus derechos.** Estas medidas podrían incluir campañas de difusión, la contratación de mediadores lingüístico-culturales, la traducción de documentos y folletos a otros idiomas, la realización de campañas contra la discriminación, y el reflejo de la diversidad cultural en sus sistemas jurídicos y administrativos.

**5. Canalizar la asistencia humanitaria y/o la ayuda al desarrollo para reforzar los sistemas de protección social** de las personas refugiadas, los solicitantes de asilo y las comunidades de acogida.



## ► **Cómo hacer extensiva la protección social a las personas refugiadas y solicitantes de asilo**

---

### **Ejemplos**

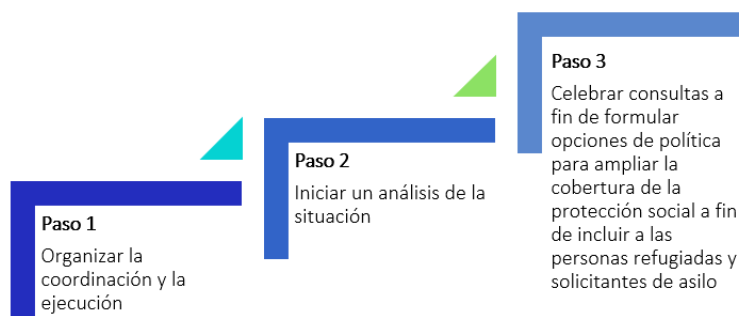
- La Ley sobre refugiados del **Paraguay** establece el derecho “al trabajo, seguridad social y educación, análogo a los nacionales y en concordancia con los derechos consagrados para los extranjeros en la Constitución Nacional” (Ley N° 1938, General sobre Refugiados, de 2002, artículo 25). Condiciones similares se establecen en varias legislaciones, tal es el caso de la mayoría de los países europeos, así como de Armenia, Corea del Sur, Mauritania, Nicaragua, Nigeria, Paraguay, Senegal y Uruguay, entre otros.
- En **Francia** ya se han adoptado medidas mediante disposiciones del Código de la Seguridad Social que eximen explícitamente a las personas refugiadas del requisito de residencia en lo que respecta al acceso a las prestaciones familiares y a las prestaciones de vejez. En el sistema de **Australia** se incluyen disposiciones similares, en las que se exige a los refugiados del periodo de espera de dos años, pues dificultaría el acceso a la seguridad social de los ciudadanos extranjeros.
- En **Ghana**, el ACNUR ha tomado medidas para integrar los servicios para refugiados en el sistema nacional de salud en 2016. Esto incluye una disposición de financiación sanitaria, en virtud de la cual las personas refugiadas contribuyen gradualmente al sistema mediante su aportación anual al registro y la renovación de las tarjetas.
- En 2016, el Ministerio de Sanidad y Población de **Egipto** y el ACNUR suscribieron dos memorandos de entendimiento. Estos instrumentos conceden a las personas refugiadas y solicitantes de asilo de todas las nacionalidades el derecho de acceso a la atención pública de salud primaria, secundaria y de emergencia en igualdad de condiciones que los ciudadanos egipcios.
- En 2006, **Uganda** puso en práctica la Ley de Refugiados, que establece los derechos de estas personas a vivir, trabajar y poseer tierras en las zonas urbanas. A pesar de tener acceso por ley, sigue habiendo problemas en cuanto a la igualdad de trato entre los refugiados y los nacionales, en parte debido a la falta de reconocimiento de las competencias y su impacto en los salarios (ACNUR 2021b).

## ► Ampliación de la protección social a fin de dar cobertura a las personas refugiadas y solicitantes de asilo: proceso de tres pasos

El proceso paso a paso y la lista de verificación que figuran a continuación se basan en la [Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 \(núm. 202\)](#), párr. 14 (véase el recuadro 2) y en la guía de la OIT sobre el [diálogo nacional basado en la evaluación de la protección social](#) (ABND).

La Guía sobre el diálogo ABND ofrece orientaciones sobre cómo determinar los déficits de protección social, establecer prioridades y formular estrategias nacionales de protección social para ampliar la cobertura y reforzar los sistemas de protección social, en consonancia con la [estrategia bidimensional de la OIT](#) destinada a garantizar al menos un nivel básico de protección social para todos (piso de protección social) y niveles progresivamente más altos de protección. Estas estrategias pueden incluir: i) la mejora del régimen en términos de nivel o alcance de las prestaciones; ii) la creación de nuevos planes de protección social; iii) la ampliación de los planes existentes a nuevos grupos o categorías de trabajadores.

La OIT recomienda la formulación de estrategias y regímenes de protección social inclusivos y completos. A continuación se presenta un ejemplo de los pasos que pueden seguirse para hacer extensiva la protección social a las personas refugiadas y solicitantes de asilo dentro de dicho marco.



### Paso 1: Organizar la coordinación y la ejecución

- Seleccionar las partes interesadas clave (por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Seguridad/Bienestar Social, las organizaciones de trabajadores, los representantes de los empleadores, las instituciones de seguridad social, otros ministerios pertinentes, ONG, organizaciones de la sociedad civil (OSC), representantes del sector privado y del mundo académico, y los principales organismos humanitarios (por ejemplo, el ACNUR)).
- Crear un grupo de trabajo tripartito que dirija el análisis de la situación y el proceso de celebración de consultas (pasos 2 y 3) para formular la estrategia de ampliación. Este grupo de trabajo deberá definir su dirección, modalidades de trabajo y objetivos. También puede participar en la ejecución y el seguimiento de la estrategia.
- Puede ser necesario crear subgrupos de trabajo técnico si procede (por ejemplo, jurídico, actuarial/financiero, de comunicación, etc.) que acompañarán los pasos siguientes e informarán al grupo de trabajo tripartito.
- Debe haber voluntad de velar por la adecuada representación de las organizaciones de refugiados y de los empleadores de refugiados, cuando proceda, en todo el proceso descrito a continuación.
- Seleccionar posibles asociados técnicos y financieros.

### Paso 2: Iniciar un análisis de la situación

Un análisis de la situación tiene como objetivo obtener un panorama global de la protección social en un país y una mejor comprensión de las características y necesidades de los refugiados, los niveles de cobertura y los obstáculos con que tropiezan al tratar de acceder a la protección social. Es un paso esencial que se tendrá en cuenta en la toma de decisiones y las reformas de las políticas.

- Realizar un examen documental de la información disponible. Esto incluye especificar y analizar los datos nacionales disponibles, con inclusión de encuestas, fuentes administrativas, estudios, informes y microdatos de las encuestas nacionales de población activa y de hogares. También se han de realizar debates temáticos grupales con refugiados y solicitantes de asilo, organismos humanitarios seleccionados, ONG, organizaciones de la sociedad civil, ministerios pertinentes, instituciones de seguridad social y otros.

- ▶ En el proceso de recogida de datos, las entrevistas y el análisis, tener en cuenta las consideraciones de género, así como las condiciones de vida (urbana frente a campamentos o entornos similares).
- ▶ Recopilar la información recogida en un informe de análisis de la situación que debe incluir al menos la siguiente información:
  - ▶ perfil demográfico de los refugiados y solicitantes de asilo; estadísticas sobre desplazamientos y seguridad social, registros administrativos cuando los haya (con inclusión de información sobre género, edad, país de origen, condición de refugiado y situación laboral);
  - ▶ leyes, políticas, acuerdos de seguridad social (multilaterales y/o bilaterales), regímenes y programas de interés para la cobertura de protección social de los refugiados y solicitantes de asilo (por ejemplo, información sobre los regímenes de seguridad social por rama, nivel/paquete de prestaciones, fuente de financiación, restricciones vigentes de la cobertura basadas en la nacionalidad y/o la residencia);
  - ▶ los marcos jurídicos nacionales que prevén la igualdad de trato entre los refugiados y los nacionales;
  - ▶ el funcionamiento y la capacidad de las instituciones de seguridad social, los servicios de salud y sociales, la inspección del trabajo y otros órganos administrativos pertinentes u otros asociados (por ejemplo, ONG, organizaciones internacionales) responsables de la gestión, el suministro y/o el seguimiento de las prestaciones de seguridad social;
  - ▶ examen de los estudios actuariales recientes y otros documentos pertinentes para establecer la situación financiera vigente de los regímenes de seguridad social;
  - ▶ elección de mecanismos que faciliten la ampliación de la protección social a las personas refugiadas y solicitantes de asilo;
  - ▶ evaluación de la capacidad contributiva de los refugiados y solicitantes de asilo;
  - ▶ el número de ratificaciones y la aplicación de los convenios/las convenciones de la ONU y la OIT;
  - ▶ determinación de los impedimentos prácticos a los que se enfrentan las personas refugiadas y los solicitantes de asilo para acceder a la protección social (por ejemplo, falta de información, barreras lingüísticas y culturales, trámites administrativos complejos, discriminación, condiciones de vida, lejanía de los campos de refugiados, problemas económicos, etc.).
- ▶ Realizar un diagrama de los programas de protección social apoyados total o parcialmente (técnica y/o financieramente) por los asociados para el desarrollo.
- ▶ Examinar otras políticas nacionales pertinentes (por ejemplo, empleo, migración/refugiados, educación y formación), para asegurar la coherencia de las recomendaciones.
- ▶ Analizar la información, determinar los déficits de protección y proponer recomendaciones acordes con las normas de la OIT y las buenas prácticas internacionales.

### **Paso 3: Celebrar consultas a fin de formular medidas de política para hacer extensiva la protección social a las personas refugiadas y solicitantes de asilo**

- ▶ Organizar una reunión tripartita con las partes interesadas seleccionadas en el paso 1, para presentar y debatir las conclusiones y recomendaciones del análisis de la situación y para definir medidas de política adecuadas y atentas a las cuestiones de género (véase la lista de posibles medidas precedente) que reflejen las prioridades nacionales.
- ▶ Realizar un estudio de viabilidad y del costo de las medidas de política seleccionadas, utilizando, por ejemplo, el modelo del [Protocolo de Evaluación Rápida \(RAP\) de la OIT](#) (en inglés).
- ▶ Organizar una reunión tripartita para presentar y debatir las conclusiones del RAP y acordar las medidas de política que se aplicarán, a la espera de la validación por parte de las autoridades competentes (por ejemplo, el Parlamento, los ministerios competentes).
- ▶ Trazar una hoja de ruta sobre la cual basar la aplicación de las medidas de política seleccionadas, establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación y una estrategia de comunicación. La hoja de ruta y el mecanismo de seguimiento y evaluación deben incluir disposiciones para recopilar y mantener datos actualizados, entre otros, sobre la cobertura, la elegibilidad y los pagos de las prestaciones; actividades para mejorar las capacidades de los asociados en la ejecución; y mecanismos adecuados de quejas y reclamaciones.

### **Recuadro 2. Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), párr. 14**

Al formular y aplicar estrategias nacionales para extender las estrategias de seguridad social, los Miembros deberían:

- a. establecer objetivos acordes con las prioridades nacionales;
- b. identificar las lagunas de la protección y sus obstáculos;
- c. tratar de colmar las lagunas de la protección mediante regímenes apropiados y coordinados eficazmente, ya sean de carácter contributivo o no contributivo o ambas cosas, inclusive mediante la extensión de los regímenes contributivos existentes a todas las personas interesadas que tengan capacidad contributiva;
- d. complementar la seguridad social con políticas activas del mercado de trabajo, inclusive mediante formación profesional u otras medidas, según proceda;
- e. especificar las necesidades financieras y los recursos, así como los plazos y las etapas establecidos para alcanzar progresivamente los objetivos definidos, y
- f. dar a conocer mejor sus pisos de protección social y sus estrategias de extensión, y poner en marcha programas de información, inclusive a través del diálogo social.

## ► **Lista de verificación**

Esta lista de verificación puede orientar a los responsables de formular las políticas y a los profesionales a la hora de determinar las principales cuestiones y medidas que deben tenerse en cuenta al decidir hacer extensiva la protección social a los refugiados y solicitantes de asilo.

### **Consultas/método**

- ¿Se ha consultado a los refugiados y solicitantes de asilo sobre los problemas que tienen, en especial en relación con el acceso a la protección social?
- ¿Tienen los refugiados y solicitantes de asilo representación en su país, o existen restricciones que prohíben la libertad de asociación y la negociación colectiva?
- ¿Hay organizaciones internacionales, ONG y/o OSC que presten asistencia directa a los refugiados y solicitantes de asilo? ¿Se han celebrado consultas con ellas?
- ¿Se han celebrado consultas con otros actores interesados fundamentales (por ejemplo, empleadores, ex solicitantes de asilo/refugiados, administradores de la seguridad social, organismos humanitarios, etc.), para evaluar los déficits de protección y los obstáculos concretos con que tropiezan los refugiados y solicitantes de asilo?
- ¿Se han tenido en cuenta las consideraciones de género en el proceso de consulta?

### **Disponibilidad de estadísticas/información**

- ¿Se dispone de datos precisos y fiables sobre la cobertura de la protección social de los refugiados y solicitantes de asilo en los distintos países?
- ¿Están los datos desglosados por sexo, género, edad, nacionalidad, ocupación y lugar de residencia?
- ¿Hay suficiente información sobre el programa/plan de protección social y los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo? ¿Se dispone de dicha información en los idiomas pertinentes?
- ¿Se ha realizado recientemente una evaluación del margen fiscal?

### **Consideraciones jurídicas y prácticas**

- ¿Ha ratificado y aplicado su país los principales convenios/convenciones y recomendaciones de la ONU y la OIT pertinentes para la protección social de los refugiados y solicitantes de asilo (véanse los cuadros 1 y 2)?



- ▶ ¿Proporciona el marco jurídico nacional a las personas refugiadas y solicitantes de asilo acceso a la protección social, y establece la igualdad de trato entre ellas y los nacionales?
- ▶ ¿Se permite a las personas refugiadas y solicitantes de asilo trabajar en su país, lo que les permite acceder a los regímenes de protección social contributivos o basados en el empleo?
- ▶ Si los solicitantes de asilo no pueden trabajar en su país, pero sí los refugiados, ¿se han establecido procedimientos para reducir los retrasos y los largos trámites para obtener la condición de refugiado?
- ▶ Con respecto a los programas/planes de protección social en su país:
  - ▶ ¿Cubren a los refugiados y solicitantes de asilo? ¿para qué contingencias?
  - ▶ ¿Proporcionan una protección equivalente a la de los nacionales?
  - ▶ ¿Hay acuerdos bilaterales/multilaterales de seguridad social y/o acuerdos laborales bilaterales?
  - ▶ ¿Son los trámites administrativos sencillos y fáciles de seguir tanto para los refugiados y solicitantes de asilo como para sus empleadores (si los refugiados y solicitantes de asilo pueden trabajar en el país)? ¿Se facilitan estos trámites en los idiomas pertinentes?
  - ▶ ¿Se dispone de actividades periódicas de capacitación para las instituciones nacionales de seguridad social?
  - ▶ ¿Se han creado nuevos programas/planes de protección social o se han adaptado los existentes para atender a las necesidades específicas de los refugiados y solicitantes de asilo?
  - ▶ ¿Se han adaptado las prestaciones de protección social existentes para hacerlas más accesibles a los refugiados (por ejemplo, eliminando o suavizando los requisitos mínimos de residencia)?
  - ▶ ¿Tienen los refugiados y solicitantes de asilo acceso a un piso de protección social nacional?
  - ▶ Habida cuenta de que las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo experimentan una mayor vulnerabilidad, ¿son estos programas y planes sensibles a las cuestiones de género,?
- ▶ ¿Se han considerado medidas complementarias que solucionen las trabas administrativas, prácticas y organizativas con que tropiezan los refugiados y solicitantes de asilo? Esto podría incluir campañas de sensibilización, la traducción de información indispensable relacionada con los regímenes de seguridad social, la contratación de mediadores lingüístico-culturales, la realización de campañas contra la discriminación, el reflejo de la diversidad cultural en los sistemas jurídicos y administrativos, así como la habilitación de mecanismos de reclamación, etc.

## Cooperación

- ▶ ¿Hay posibilidades de mejorar la cooperación y la colaboración con los actores humanitarios, de desarrollo y otros actores pertinentes, entre otras cosas, a través de mecanismos de financiación/solidaridad, a fin de apoyar la ampliación de la protección social para incluir a los refugiados y solicitantes de asilo?

## ► Referencias

ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2021a. Decent Work for Refugees: UNHCR Guidelines on International Legal Standards Relating to Decent Work for Refugees.

---. 2021b. Knowledge Brief: Improving employment outcomes for refugees.

---. 2011a. Promoting Livelihoods and Self-reliance Operational Guidance on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas.

---. 2011b. Ensuring Access to Health Care. Operational Guidance on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas.

Asamblea General de las Naciones Unidas. 1948. Declaración Universal de Derechos Humanos, 217 A (III), disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47a080e32>.

---. 1966a. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas, United Nations Treaty Series, vol. 993, pág. 3. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

---. 1966b. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, United Nations Treaty Series, vol. 999, pág. 171. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

---. 2018. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Canonge, James. Building Social Protection Floors with the ILO: Together, to Change the Lives of Millions of Refugees. Ginebra: OIT. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=53288>.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2021. Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees, and their Families: Guide for Policymakers and Practitioners.

---. 2021. Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada – en busca de un futuro mejor.

---. 2018. Building Social Protection for All: ILO Global Flagship Programme, 2018 Annual Report.

---. 2017. Social protection assessment-based national dialogue: A global guide.

---. s.f. Social protection. Ginebra: OIT. <https://www.ilo.org/global/programmes-and-projects/prospects/themes/social-protection/lang--en/index.htm>.

Zetter, Roger y Héloïse Ruaudel. 2016. Refugees' Right to Work and Access to Labor Markets – An Assessment. Banco Mundial.

### Datos de contacto

Consulte las noticias periódicas en nuestro sitio web:

Migración Laboral de la OIT; para ver el sitio haga clic aquí.

Protección Social de la OIT; para ver el sitio haga clic aquí.

AISS; para ver el sitio web, haga clic aquí.

### Organización Internacional del Trabajo

Route des Morillons 4  
CH-1211 Ginebra 22  
Suiza

[www.ilo.org](http://www.ilo.org)

### Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad

Servicio de Migraciones Internacionales  
[kaziaoul@ilo.org](mailto:kaziaoul@ilo.org)

### Departamento de Protección Social

[vanpanhuys@ilo.org](mailto:vanpanhuys@ilo.org)

### Asociación Internacional de la Seguridad Social

[brener@ilo.org](mailto:brener@ilo.org)