



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“ HACIA UN CONVENIO BILATERAL DE
SEGURIDAD SOCIAL ENTRE MÉXICO Y
ESTADOS UNIDOS: IMPLICACIONES
JURÍDICAS Y DIPLOMÁTICAS”**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

KAIN GIOVANI LÓPEZ REBOLLAR

ASESORA:

HILDA ADRIANA ARLETTE JIMÉNEZ GARCÍA

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO,

FEBRERO 2023





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL	6
1.1 Seguridad social.....	6
1.2 Seguridad social como derecho humano.....	8
1.3 Migración en Norteamérica.....	10
1.4 La Integración Regional.....	12
CAPITULO II. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL, MEXICANO Y ESTADOUNIDENSE Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	15
2.1 Derecho Internacional de la Seguridad Social.....	15
2.2 La Organización Internacional del Trabajo.....	18
2.3 Asociación Internacional de la Seguridad Social.....	21
2.4 Conferencia Interamericana de Seguridad Social.....	22
2.5 Organización Iberoamericana de Seguridad Social	23
2.6 Legislación Mexicana sobre Seguridad Social	24
2.7 Ley de Seguridad Social de Estados Unidos	27
CAPÍTULO III: TRATADOS DE “TOTALIZACIÓN” ESTADOUNIDENSES	30
3.1 Análisis sobre los convenios vigentes en los Estados Unidos	30
3.2 La totalización de contribuciones	33
3.3 La doble tributación	36
3.4 La eliminación de ventajas imprevistas (<i>Windfall Elimintation Provision</i>)	37
CAPÍTULO IV: CONVENIO DE SEGURIDAD SOCIAL ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: IMPLICACIONES JURÍDICAS Y DIPLOMÁTICAS	39
4.1 Antecedentes diplomáticos bilaterales sobre la seguridad social	39
4.2 Análisis del Convenio Americano-Mexicano sobre Seguridad Social del 2004.....	47
4.3 Consideraciones jurídicas relevantes a la agenda para un nuevo Convenio....	50
4.4 Reflexiones sobre la labor diplomática y consular en la instrumentación de un tratado en materia de seguridad social.....	53
CONCLUSIONES	56
REFERENCIAS	61

INTRODUCCIÓN

Entrada la tercera década del siglo XXI, es imprescindible constatar que la seguridad social va más allá del sistema de pensiones estatales, sino que fue establecida con la finalidad de proveer sustento a las personas que han tenido que abandonar su vida laboral por causas asociadas con su salud, su edad o sus capacidades físicas. La seguridad social involucra una serie de complejos sistemas técnicos, jurídicos, políticos, económicos y geográficos que —en algunos casos— han dificultado la cooperación internacional para su buen funcionamiento. De tal modo que, la esencia de los programas de seguridad social en los países de occidente reside en las aspiraciones colectivas de bienestar y justicia social que se han incorporado al derecho interno de los Estados; y que estas llegan a trasladarse más allá de las fronteras nacionales, especialmente en el contexto ineludible de la globalización y sus complejos procesos industrializadores y migratorios en el mundo.

En ese contexto, presto especial atención a la situación de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos de América (de aquí en adelante EUA) en un intento por reconocer la importancia de los programas de seguridad social que han surgido a través de los años y que podrían impactar a un gran número de personas quienes deciden emigrar a los EUA con la esperanza de mejorar su calidad de vida, lo cual a corto plazo parece ser indiscutible; aunque a largo plazo, cuando ya no les es posible dedicar exhaustivas jornadas laborales a sus patrones norteamericanos, deciden regresar a sus lugares de origen sin recibir ningún tipo de reconocimiento, seguridad, indemnización o —en el término que aquí más nos concierne— una pensión.

La gran migración de trabajadores mexicanos hacia los EUA, ha dejado al descubierto lagunas jurídicas en temas de protección a sus derechos fundamentales tales como garantizar su acceso a la seguridad social. En el momento en que abandonan su país de origen e interrumpen su vida laboral para comenzar una nueva carrera en los EUA, aquellos trabajadores mexicanos migrantes quedan desamparados en la mayoría de los casos y llegan a padecer la falta de sustento una vez alcanzada la edad de retiro o en caso de no poder trabajar más por alguna condición de salud. No obstante, para contrarrestar estos efectos con trabajadores migrantes de otros países, EUA mantiene

tratados bilaterales de “totalización” de beneficios con 26 países, vigentes al mes de abril del 2022, mediante los cuales se protegen los años laborados en ambos países de manera compartida para asegurar así que el trabajador que emigra hacia el otro país pueda cubrir la cantidad mínima de aportaciones y así pueda reclamar una pensión en un futuro. El problema que aquí me ocupa es la inexistencia de un convenio similar entre EUA y México pese al estrecho vínculo en las relaciones culturales, económicas, políticas, diplomáticas y jurídicas entre ambos países y aun cuando es común que un gran número de trabajadores de ambas nacionalidades dividan su vida laboral en ambos países. Al año 2022, solo ha existido un intento para formalizar un convenio entre ambos países, el cual fue firmado en el año 2004 por los representantes de ambos sistemas de seguridad social, sin embargo, no fue ratificado por el Congreso de EUA ni por el Senado mexicano para su entrada en vigor, obedeciendo a lo establecido en el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de aquí en adelante CPEUM) y los artículos 2, 4, 5, 6 y 7 de la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992.

En este sentido, no existe un tratado vigente que reconozca las contribuciones de forma bilateral a fin de asegurar la elegibilidad de los trabajadores como ha ocurrido en otros países; máxime cuando, al año 2022, en los EUA se encuentran laborando activamente alrededor de 7 millones de mexicanos, según cálculos del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, estimaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores (de aquí en adelante SRE) y datos de la Oficina del Censo de los EUA; de los cuales solo alrededor de 100,000 son beneficiarios de los programas de seguridad social estadounidenses, estimando que esta cifra pueda incrementarse significativamente con la celebración de un nuevo Acuerdo; garantizando así el acceso a una pensión digna que les permita obtener un sustento por el resto de sus vidas (Cervantes y Sánchez, 2021).

La problemática aquí presentada no parece haber sido abordada a profundidad, ni hay evidencia de haberle dado la relevancia necesaria en todos los niveles de la relación bilateral entre México y EUA, para así lograr resultados tangibles que impacten la vida de las personas. Asimismo, los procesos de integración regional tienen sus propias dinámicas en temas que involucran al concepto de seguridad social. En algunos otros bloques regionales, se han establecido convenios y se han diseñado sistemas compartidos de acuerdo con sus niveles de desarrollo económico, logrando así crear

reciprocidad en el reconocimiento y conservación de derechos para los trabajadores migrantes. Dichas dinámicas no han tenido lugar en Norteamérica pese al importante proceso de integración económica, comercial y laboral que prevalece en la región.

En este sentido, la finalidad de esta investigación es establecer un punto de partida que invite a futuros estudios en la materia —desde una perspectiva internacionalista— a delimitar las bases del conocimiento para que los futuros diplomáticos y funcionarios mexicanos retomen la negociación de dicho Convenio con los EUA, lo que implicaría una mejora significativa en la vida de aquellas personas que con su trabajo han contribuido significativamente a la economía de ambos países.

Es por lo anterior, este trabajo tiene como objetivo general proponer los tópicos fundamentales que debe contener un convenio sobre seguridad social entre los Estados Unidos Mexicanos y los EUA, por lo cual se establecieron cuatro objetivos específicos: I. profundizar en la evolución histórica del concepto de seguridad social; II. ahondar en el marco jurídico internacional y nacional de México y de los EUA en materia de seguridad social; III. Revisar los tratados bilaterales en materia de seguridad social firmados por los EUA; y IV. Examinar los antecedentes del Convenio de Seguridad Social firmado en 2004, entre México y los EUA, pero que nunca entro en vigor, así como las pautas generales que debería contener un tratado de esta naturaleza.

Este trabajo monográfico se desarrolla en cuatro capítulos, el primero de ellos buscará explorar el marco conceptual de la seguridad social y abordar la situación migratoria y proceso de integración regional en América del Norte, lo cual nos servirá para explorar el contexto histórico de nuestro tema. Expondré brevemente los orígenes de los sistemas de seguridad social derivados de la acelerada industrialización a finales del siglo XIX y principios del siglo XX.

En el segundo capítulo, abordaré el marco jurídico internacional y nacional de la seguridad social a la luz de la creación de la Organización Internacional del Trabajo, así como las distintas organizaciones y asociaciones que regulan y promueven el mejoramiento de los sistemas de seguridad social, tal y como se ha hecho presente en la bibliografía del Derecho Internacional a lo largo de los años.

En el tercer capítulo, se revisarán los distintos convenios bilaterales que EUA tiene actualmente vigentes con otros 26 países, así como los principios que los rigen con el fin de identificar posibles obstáculos o áreas de oportunidad en la celebración de un convenio con México.

Por último, el cuarto capítulo, tiene su razón de ser para reunir algunos antecedentes diplomáticos relevantes entre México y EUA en materia de seguridad social, yendo desde el análisis del intercambio de algunas notas diplomáticas en los años sesenta, mediante las cuales se daba por convenido el pago de beneficios a personas residentes del país vecino y cómo establecieron las primeras intenciones para la firma de un Acuerdo en la materia. Posteriormente se estudiará Convenio firmado en el 2004 que parecía finalmente establecer las pautas para un proceso de armonización de ambos sistemas de seguridad social aunque pese a su firma, no ha sido ratificado por ninguno de los dos Senados, ni reconocido por la Secretaría de Relaciones Exteriores como un convenio entrado en vigor.

CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

1.1 Seguridad social

Una primera aproximación al concepto de seguridad social, la encontramos en siglo XIX a la luz de los grandes movimientos industrializadores propios del sistema capitalista, etapa en la cual surgió la necesidad de regular las condiciones laborales en las que los obreros desempeñaban sus funciones, a fin de mejorar su calidad de vida. Algunos de los ámbitos en los que los trabajadores se encontraban desamparados eran la estabilidad laboral, la justicia social, el acceso a los servicios de salud y la garantía de sustento que perdían cuando no podía trabajar por cuestiones de salud, vejez, fallecimiento o cesantía en edad avanzada. La importancia de estas necesidades se reflejaron en las demandas que los grupos de obreros —en muchas ocasiones sindicalizados— presentaron a los gobiernos de los Estados industrializados, en el intento porque estos últimos asumieran la responsabilidad de proveer garantías a los trabajadores mediante un marco jurídico que estableciera las normas para atender dichas necesidades.

En un principio no existió un consenso sobre la definición del término seguridad social, este fue sinónimo de otros términos tales como “bienestar social”, “seguro social”, “servicios sociales”, entre otros; en sentido general hace referencia a los esfuerzos de los gobiernos para mitigar los efectos de ciertos eventos sociales conforme a su normatividad y con base en las condiciones económicas y sociales vigentes. En palabras de Manuel Rubí Campos: “se advierte inicialmente en esta búsqueda, que la expresión de seguridad social siempre se encuentra unida a la idea de un esfuerzo de la colectividad orientado a reparar las consecuencias de los diversos riesgos sociales” (1974, p. 15).

Para ampliar la idea de su naturaleza y sus alcances como un concepto independiente al derecho social, es importante presentar una definición. Según la Real Academia Española, el concepto de seguridad social tiene sus orígenes del latín *securitas*, *-ātis*, y se reconoce como: “Sistema público de prestaciones de carácter económico o

asistencial, que atiende necesidades determinadas de la población, como las derivadas de la enfermedad, el desempleo, la ancianidad, etc.” (RAE, 2021).

Los primeros sistemas de protección para la salud y bienestar de los trabajadores vieron la luz a partir del siglo XIX, dichos modelos han evolucionado desde entonces hasta el año 2022 consolidando la seguridad social. Los modelos tradicionales más representativos son el de Bismarck y el de Beveridge. El primero tuvo sus orígenes en 1884, concebido por el Canciller Otto Von Bismarck en Alemania, quien logró sentar las bases de un sistema de asistencia médica obligatoria administrado por organismos públicos del Estado. Este fue el más claro sistema de seguridad social de la época que más tarde sería adoptado por otros países como Austria, Holanda, Luxemburgo, Noruega y Nueva Zelanda. Este modelo se caracterizó por la influencia del liberalismo social, por su obligatoriedad derivada de la ley, que estableció que toda la población tuviera un seguro y contribuciones de carácter tripartito; es decir, una parte de las contribuciones era realizada por el Estado, otra por el patrón y otra por el obrero.

Por su parte, el modelo de Beveridge tuvo sus orígenes en 1942 con la publicación del “Informe Beveridge” en el cual se presentaba un análisis sobre la necesidad de brindar cobertura universal a los ciudadanos frente a los principales riesgos sociales en Inglaterra en medio de la guerra (Beveridge, 1942). El mérito de este modelo consistió en integrar los sistemas de seguro social de Bismarck en conjunto con otras ideas de beneficencia pública y prestaciones asistenciales. Beveridge sentó las bases de lo que conocemos como el concepto más amplio de “seguridad social” para enfrentar lo que según él eran los “cinco males gigantes”: indigencia, enfermedades, ignorancia, suciedad y desocupación en masa (Mendizábal, 2020, p. 29).

La filosofía y los principios que implican los modelos mencionados en conjunto con los procesos humanizadores y pacificadores de la posguerra, han dado la pauta para orientar la definición de seguridad social como un derecho humano, toda vez que el Estado debe garantizar a todo individuo el acceso a un nivel de subsistencia básica en términos de salud, educación, nutrición, vivienda y otros aspectos vitales para conformar una comunidad con un nivel aceptable de calidad de vida. Estos principios se traducen para el Estado en estabilidad, equidad, prosperidad e incluso seguridad nacional (Netter, 1982).

1.2 Seguridad social como derecho humano

La seguridad social como un derecho humano tiene fundamentos jurídicos en diversos instrumentos internacionales y legislaciones nacionales. Algunos de estos residen en el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, cuyo texto establece lo siguiente:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables de su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad (ONU, 1948).

Existen otros instrumentos que también reconocen a la seguridad social como un derecho humano, como por ejemplo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que en su artículo 9º establece que:

... el derecho a gozar de la red de servicios de seguridad social en casos de enfermedad, paternidad, viudez, desempleo, invalidez, etcétera, y al mecanismo que hace posible el sostenimiento del sistema, el abono continuo de los patrones sobre una parte del salario de los trabajadores para que accedan a estas prestaciones (Mendizábal, 2020, p. 29).

Dentro del continente americano, se establece la seguridad social como derecho humano en el artículo 9º del Protocolo de San Salvador, firmado el 17 de noviembre de 1988, dentro de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la OEA; al tenor de lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto (OEA, 1988).

Abonando a lo anterior, es importante señalar que el concepto de seguridad social puede variar significativamente de país a país. Cada instrumento jurídico, internacional o nacional, puede establecer su propia definición, pero con la noción fundamental de que es un derecho humano y debe estar garantizado por las leyes de los Estados. Es así que, a continuación citamos la definición reconocida por la legislación mexicana, como por la estadounidense.

En México, el concepto se encuentra definido en el artículo 2 de la Ley de Seguro Social de 1997, el cual establece lo siguiente:

La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión, que en su caso y previo cumplimiento con los requisitos legales, será garantizada por él (H. Congreso de la Unión, 1995).

En tanto, cabe mencionar que los EUA fue el primer país en utilizar el término “seguridad social” como tal, establecido en la ley “*Social Security Act*” promulgada por el Presidente Roosevelt en 1935, cuyo propósito fue mitigar los efectos de la Gran Depresión creando una Ley que dictara las normas para la distribución de recursos de asistencia y el diseño de un nuevo sistema de beneficios federales, en un intento por proveer a personas de edad avanzada, invidentes, niños dependientes o incapacitados, madres desamparadas, desempleados, entre otros, mediante la recaudación de contribuciones y el establecimiento de un fondo acumulable para el reparto de dichos beneficios (*Social Security Act*, 1935).

Finalmente, la Maestra Elma del Carmen Trejo García, expone que la expresión de seguridad social tiene un significado más amplio en unos países que en otros, aunque una definición generalmente aceptada es la siguiente:

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la desaparición o reducción de sus ingresos como consecuencia de una enfermedad, un accidente, desempleo, invalidez, vejez o muerte; también involucra la protección en forma de asistencia médica y de ayuda para familias con hijos (Trejo García y Álvarez Romero, 2007, p. 6).

La OIT ha establecido en su Recomendación 202 que: "... los sistemas de seguridad social actúan como estabilizadores sociales y económicos automáticos... y facilitan la transición hacia una economía sustentable" (CISS, 2015, p. 7). Es por lo anterior, que se promueve el establecimiento de pisos de protección con los cuales se apliquen los principios de la seguridad social de una manera sistematizada y más equitativa entre los países.

De tal modo que, el reconocimiento de la seguridad social como un derecho humano se establece en tanto en instrumentos jurídicos internacionales, como en la legislación interna de México y los EUA.

1.3 Migración en Norteamérica

La movilidad de personas hacia otros países, si bien no es un acontecimiento de origen reciente, sí ha cobrado un auge sin precedentes a consecuencia de los procesos globalizadores y su respectiva interrelación entre distintas áreas geográficas. Se estima que tan solo en el continente Americano, según datos de la OEA del año 2014, existen al menos 59 millones de personas que se encuentran radicando en la región fuera de sus países de origen. La tendencia de la migración ha ido constantemente en incremento y se espera que con los cada vez más comunes procesos de integración económica, la

migración aumente aún más a nivel mundial. Específicamente, según estimaciones del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos y la Oficina de Censos de EUA, en el periodo de mayo a noviembre de 2020, el número de inmigrantes mexicanos empleados dentro de EUA aumentó en más de 1,131,000, llegando a un total estimado de 6,749,000 inmigrantes (Cervantes & Sánchez, 2021).

Para abonar al análisis, es importante destacar que EUA, ha sido y sigue siendo, el país receptor de migrantes más concurrido del hemisferio occidental. En el caso de México, las cifras ascienden a varios millones de personas. No obstante lo anterior, EUA no ha demostrado el interés político por ampliar su portafolio de convenios bilaterales sobre seguridad social con otros países de América, a excepción de aquellos convenios firmados al año 2022 con Brasil, Canadá, Chile y Uruguay. Lo anterior deja clara la postura de los EUA con respecto a la migración hacia su país sigue siendo un tema de controversia y políticas públicas que se oponen a ella; máxime cuando abrirse a nuevos acuerdos representaría un desfaldo económico significativo de los fondos del sistema de seguridad social, según la oficina de rendición de cuentas del gobierno de EUA (*U.S. Government Accountability Office, 2005*).

De tal modo que la migración por sí sola representa un gran reto para los gobiernos de muchos países, más cuando esta se realiza de manera ilegal, surgen otros desafíos estadísticos y administrativos que dificultan el acceso a los programas de beneficios a los que los migrantes podrían ser acreedores. El primero de ellos es que resulta imposible llevar un registro preciso sobre todas las personas que abandonan un país o ingresan a otro. A pesar de los esfuerzos gobiernos, organizaciones internacionales, asociaciones civiles y demás instituciones de ayuda al migrante para emitir documentos de identidad o registro para contabilizar la presencia de migrantes en otro territorio, las cifras son imprecisas toda vez que las comunidades migrantes prefieren mantener su anonimato por miedo a que logren ubicarlos y ser sujetos de una deportación. El segundo desafío que aquí consideramos, es la dificultad para obtener la documentación necesaria para formalizar la inscripción a los programas de seguridad social de los países receptores; por ejemplo, en los EUA para que una persona pueda cotizar ante la Administración de Seguridad Social debe contar con un Número de Seguridad Social asignado y para poder

obtenerlo, es indispensable contar con un *status* migratorio legal y tener autorización para trabajar dentro del país (Águila, 2022).

Aunado a lo anterior, existe una vinculación importante entre la libertad de tránsito entre países y la libertad de trabajo, ya que en la gran mayoría de casos de migración, el factor de las oportunidades laborales es fundamental al momento de tomar la decisión de reubicarse. Es así que, entre otros factores, las grandes oleadas de migrantes se trasladan a otros países en busca de mejores oportunidades de empleo, y en consecuencia, mejor calidad de vida.

Como parte de dicha vinculación, los extranjeros deberían tener los mismos derechos con respecto a beneficios derivados de algún régimen de seguro social por medio de su trabajo, aun cuando su condición migratoria sea irregular “los extranjeros tienen derecho a los beneficios derivados de ella (seguridad social) si han desempeñado un trabajo, aun cuando omita cumplir con las disposiciones administrativas de índole migratoria y carezcan de permiso para laborar” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014). No obstante, esta aspiración se encuentra muy alejada de la realidad, ya que siguen existiendo desigualdades en la protección a dichos derechos de los migrantes.

1.4 La Integración Regional

La migración internacional ha cobrado un auge sin precedentes en muchas regiones del mundo. Como consecuencia de los procesos globalizadores del siglo XX, en muchos casos se observa a la migración como una alternativa para disipar los efectos de la falta de oportunidades en diversos países y está aumentando en la medida que se incrementa el nivel de interdependencia entre ellos.

El buen funcionamiento en la correlación en los sistemas de seguridad social en los países que se encuentran inmersos en algún tipo de integración económica se deberá al nivel de desarrollo no solo económico sino también social de estos. Por ello, la región norteamericana es un claro ejemplo de integración por países con una amplia diferencia en su grado de desarrollo económico, político y social, y con un alto flujo migratorio de

trabajadores indocumentados. Particularmente, entre México y EUA. Esto no solo produce inestabilidad social y económica en ambos países sino que implica un profundo desafío en las relaciones diplomáticas (Trejo García & Álvarez Romero, 2007).

En el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1994 (de aquí en adelante TLCAN) se originó un modelo de integración económica en la región, no obstante, dicha integración ha dejado de lado una de las principales problemáticas inherentes de cualquier proceso de construcción de un bloque regional como son los flujos de trabajadores que son partícipes en el intercambio económico de la integración. El intercambio de fuerza de trabajo se ha incrementado exponencialmente desde la firma del TLCAN (a partir de la renegociación de dicho tratado en junio de 2020 se le denomina T-MEC), sin embargo, sería razonable integrar también los sistemas de seguridad social en la región norteamericana y así garantizar el acceso a los beneficios sociales que, como objetivo central de la integración, se traduciría en prosperidad para todos los países del bloque regional (USCIS, 2021).

Por ejemplo, en el caso hipotético de un profesionista mexicano, Licenciado en Economía, quien recibe una oferta de trabajo en una empresa estadounidense y es aprobado para recibir una visa TN, de conformidad con el Tratado de Libre Comercio (USCIS, 2021). El trabajador se reubica en EUA y labora durante un periodo de 3 años. Durante ese lapso cotiza de manera generosa al sistema de seguridad social estadounidense y recibe la propuesta para extender su contrato laboral durante dos años más. Este escenario sin duda constituye una oportunidad de crecimiento laboral y durante 5 años consecutivos el trabajador mexicano percibirá ingresos por su trabajo; sin duda es una de las bondades de la integración económica en la que estamos inmersos.

No obstante, una vez que este trabajador alcance su edad de retiro, no será elegible para recibir una pensión en los EUA, puesto que el mínimo de tiempo requerido para calificar bajo la Ley de Seguridad Social de los EUA, es de 10 años realizando aportaciones continuas y significativas para poder estar asegurado para una pensión. En el mejor de los casos, el trabajador podrá acudir a las instituciones mexicanas correspondientes y solicitar una pensión de retiro, aunque los cinco años de trabajo y las contribuciones hechas al sistema de seguridad social de los EUA serán técnicamente ignoradas y perdidas (IMSS, 2021).

El ejemplo anterior deja en evidencia la importante laguna que dejó el T-MEC. Si bien los procesos de integración son bien intencionados con respecto al desarrollo económico de los Estados, también pueden afectar significativamente la vida de los trabajadores que se sirven de dicha integración si no se contemplan los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes para cubrir las necesidades de protección a los derechos de seguridad social.

En el contexto del T-MEC, los tres países signatarios celebraron adicionalmente un Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte de 1993, en el cual establecen como primer objetivo “mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida en territorio de cada una de las partes”. Empero, no fueron contempladas provisiones para armonizar los sistemas de seguridad social a fin de poder trasladar las contribuciones hacia cualquiera de los otros países de la región norteamericana (Diario Oficial de la Federación, 1993). Este hecho fue atendido por México y Canadá con la firma del Convenio sobre Seguridad Social entre los Estados Unidos Mexicanos y Canadá de 1995. Sin embargo, al 2022 se carece de un instrumento jurídico que regule el funcionamiento y cobertura en toda América del Norte.

De tal modo que los procesos de integración regional surten efectos sociales en los países integrantes, especialmente cuando dicha integración económica fomenta el intercambio de fuerza de trabajo y se incrementan los flujos migratorios, por ende, es necesario regular también las políticas sociales de forma que contribuyan a la mejora de prestaciones mediante la firma de Tratados o Convenios *ad hoc*.

CAPITULO II. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL, MEXICANO Y ESTADOUNIDENSE Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

2.1 Derecho Internacional de la Seguridad Social

Las normas de seguridad social de un país buscan, en la mayoría de los casos, proteger a sus nacionales más allá de sus propias fronteras, por lo cual el apego a las normas del derecho internacional, en conjunto con la firma de tratados bilaterales son una de las estrategias mejor empleadas en el campo de la seguridad social. Gabriela Mendizábal y Patricia Kurczyn definen el derecho internacional de la Seguridad social como:

“... el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre diversos sujetos de derecho internacional, con la finalidad de estandarizar y armonizar la protección de seguridad social que brindan los Estados soberanos tanto a sus ciudadanos como a sus inmigrantes, para con ello apoyar a la política de desarrollo internacional socialmente justo” (Mendizábal & Kurczyn, 2017).

El carácter internacional de la seguridad social ha quedado fundado en los principios establecidos de la Organización Internacional del Trabajo (de aquí en adelante OIT), cuya fuente principal son los tratados internacionales. Como se ha esbozado anteriormente la seguridad social es un derecho humano que se vincula con el derecho internacional a través de diversos instrumentos que delimitan y coordinan, estandarizan y armonizan; y que sirven de apoyo para el desarrollo de políticas socialmente justas.

Estos instrumentos jurídicos buscan hacer frente a las áreas de oportunidad que ha dejado el derecho de trabajo en el contexto de globalización económica, ocupándose de las medidas necesarias para que el intercambio de fuerza de trabajo e interdependencia entre Estados, en prácticamente todos los ámbitos, no impacten la garantía del acceso al derecho a la seguridad social como se ha establecido en el apartado anterior.

Desde la Declaración de Filadelfia de 1944, la OIT expresó la necesidad de ampliar el alcance de la seguridad social y promover la cooperación sistemática y directa entre distintas instituciones de seguridad social a nivel internacional, considerando el intercambio mutuo de información y un estudio profundo de las problemáticas comunes, a fin de aportar soluciones y cambios positivos. Más adelante, en 1952, la OIT adoptó el Convenio sobre la Seguridad Social número 102, en el que estableció las normas mínimas para la protección de los derechos de los trabajadores; lo cual a la fecha no ha podido ser materializado en un gran número de países (OIT, 1952).

En el año 2003, la OIT puso en marcha la Campaña Mundial sobre la Seguridad Social y Cobertura para Todos en el marco de la 91ª Conferencia Internacional del Trabajo, a fin de incrementar el porcentaje de personas con acceso a la seguridad social que a esa fecha representaba únicamente el 20% de la población mundial. La campaña reflejó un consenso entre gobiernos, empleadores y trabajadores sobre la necesidad de ampliar la cobertura de seguridad social entre los trabajadores, especialmente los de economía informal y de sensibilizar al mundo sobre el papel que desempeña la seguridad social en el desarrollo económico y social de los países (Organización Internacional del Trabajo, 2003)

Es así como el proceso de internacionalización de la seguridad como derecho humano se ha ido extendiendo por diversas regiones del mundo bajo el auspicio de la OIT como principal catalizador de los programas de protección a dichos derechos. No obstante, el factor económico de la mayoría de los países que omiten el cumplimiento de las resoluciones de la OIT en la materia, influye significativamente para que la seguridad social pase a segundo término en orden de prioridades; dejando al descubierto un vacío en la protección, en especial para aquellas personas migrantes que se ven inmersas en un proceso de integración regional tan desigual como lo es la región norteamericana.

A fin de entender mejor la diferencia el derecho internacional de la seguridad social y el derecho de la seguridad social internacional, cuyos conceptos pueden llegar a confundirse, he desarrollado el siguiente cuadro comparativo apoyándome en el trabajo de Gabriela Mendizábal y Patricia Kurczyn; considerando que es muy útil para delimitar los alcances de cada uno. Véase la Tabla 1:

TABLA 1. DIFERENCIA ENTRE DERECHO INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL INTERNACIONAL.

CARACTERÍSTICAS	DERECHO INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL INTERNACIONAL
Ámbito de aplicación subjetivo	Estados soberanos y organismos internacionales	Hombres y mujeres sujetos de derechos y obligaciones de seguridad social
Ámbito de aplicación objetivo	Regulación de las relaciones entre diversos sujetos del derecho internacional, en materia de seguridad social	Regulación de las relaciones y conflictos de leyes en materia de seguridad social que se susciten entre los particulares al intervenir dos o más Estados
Naturaleza de las fuentes del derecho	Convenios y tratados internacionales	Normas nacionales de seguridad social
Objetivos	Estandarizar y armonizar las normas de seguridad social de los países miembros de las organizaciones internacionales. Apoyar la política de desarrollo internacional socialmente justo. Brindar protección de seguridad social a las	Delimitar y coordinar el derecho de seguridad social de aplicación nacional, bajo el principio de territorialidad.

	personas con base en los tratados internacionales.	
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en Mendizábal y Kurczyn, 2017.

La tabla anterior permite observar que el derecho internacional de la seguridad social tiene su razón de ser en los tratados internacionales, por lo que debemos prestar especial atención a los convenios celebrados con fines de armonizar, estandarizar y coordinar los programas que traspasan las fronteras nacionales en beneficio de las personas. Estos principios y objetivos se han materializado gracias al trabajo de organizaciones internacionales tales como la Organización Internacional del Trabajo, la Conferencia Interamericana de Seguridad social, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, entre otras, que se han encargado de fomentar la colaboración entre Estados, además de velar por la protección de los derechos fundamentales sobre la seguridad social (Mendizábal, 2020).

2.2 La Organización Internacional del Trabajo

La OIT surge, desde 1919, como un organismo internacional especializado de las Naciones Unidas que busca atender las problemáticas relacionadas con las relaciones laborales de carácter internacional y producir normas que regulen la protección de los trabajadores, coordinando los estándares de trabajo de manera tripartita, es decir, entre gobiernos, empleadores y trabajadores.

Bajo la premisa de que “la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social” (Sociedad de las Naciones, 1919), la OIT se ha encargado de establecer las directrices internacionales para que la seguridad social sea accesible, justa y armoniosa para todos sus países miembros, tal y como lo establecido en sus convenios especializados en el tema, de los cuales destacamos los más relevantes a continuación:

TABLA 2: LISTA DE CONVENCIONES DE LA OIT SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

CONVENIO	AÑO
• Convenio 48 sobre conservación del derecho a pensión de los trabajadores migrantes	(1935)
• Convenio 102 sobre seguridad social, conocido también como “norma mínima sobre seguridad social”	(1952)
• Convenio 118 sobre igualdad de trato en materia de seguridad social	(1962)
• Convenio 121 sobre prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	(1964)
• Convenio 128 sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes	(1967)
• Convenio 130 sobre asistencia media y prestaciones monetarias de enfermedad	(1969)
• Convenio 157 sobre conservación de los derechos en materia de seguridad social	(1982)
• Convenio 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo	(1988)
• Convenio 183 sobre la protección de la maternidad	(2000)

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, lista de Convenciones sobre seguridad social. Disponible

en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:4348250883956:::P12000_INSTRUMENT_SORT:2

Asimismo, la OIT ha emitido una serie de recomendaciones en la materia que si bien no son acuerdos vinculantes, si permiten trazar el rumbo de las posibles medidas necesarias

para atender problemas. Entre las recomendaciones más relevantes a 2022 puedo mencionar las siguientes:

TABLA 3: LISTA DE RECOMENDACIONES DE LA OIT SOBRE SEGURIDAD SOCIAL.

RECOMENDACIÓN	AÑO
• Recomendación 2 sobre la reciprocidad en el trato	(1919)
• Recomendación 43 sobre el seguro de invalidez, vejez y sobrevivientes	(1933)
• Recomendación 67 sobre la seguridad de los ingresos	(1944)
• Recomendación 131 sobre los beneficios por invalidez, vejez y sobrevivencia	(1967)
• Recomendación 151 sobre los trabajadores migrantes	(1975)
• Recomendación 167 sobre el mantenimiento de los derechos a la seguridad social	(1983)
• Recomendación 202 sobre los pisos de protección social	(2012)

Fuente: OIT, Lista de Recomendaciones sobre seguridad social. Disponible en:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12010:4348250883956:::P12010_INSTRUMENT_SORT:2

No obstante, las múltiples convenciones y recomendaciones de la OIT, aún existen grandes áreas de oportunidad en la protección internacional a la seguridad social, ya que muchos trabajadores migrantes siguen sin tener cobertura ni acceso a programas básicos de seguridad social. En otras palabras, el aumento de la movilidad de la fuerza de trabajo es directamente proporcional al aumento de la necesidad de garantizar la seguridad social, tal y como lo resalta la Doctora Mendizábal:

“Las actividades laborales transfronterizas de millones de trabajadores y sus familias generan lagunas de protección social y exigencias a los países tanto receptores como expulsores de mano de obra; por ello, no bastan las normas internas para solucionar esa problemática, y también se requiere de la regulación del derecho internacional” (Mendizábal & Kurczyn, 2017).

Un dato importante es que los EUA se encuentra sin ratificar 66 convenios y protocolos de la OIT, lo anterior al año 2022, incluyendo el 102 sobre la “norma mínima” en seguridad social; hecho que deriva en un desafío considerable para alcanzar los estándares de protección de los millones de trabajadores migrantes en su país (*International Labour Organization, 2022*).

De tal manera que, para el caso específico de EUA en relación con los trabajadores migrantes, no existe mecanismo alguno que exija el cumplimiento de las disposiciones internacionales sobre los derechos de los trabajadores migrantes mexicanos, ni que los obliguen a integrar a cualquier persona laborando en su territorio a los sistemas de seguridad social. En comparación con los demás países con los cuales sí existen convenios vinculantes sobre el reconocimiento y conservación de dichas prestaciones.

2.3 Asociación Internacional de la Seguridad Social

Asimismo, han surgido asociaciones especializadas en el desarrollo de los modelos de seguridad social y sus respectivas mejoras entre sus miembros. Tal es el caso de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (de aquí en adelante AISS), una asociación fundada en Bruselas en 1927 bajo los auspicios de la OIT a fin de “promover la excelencia en la administración de la seguridad social a través de normas profesionales, conocimientos, servicios y apoyo de expertos para permitir que sus

miembros desarrollen políticas y sistemas de seguridad social dinámicos en todo el mundo” (AISS, 2022).

La asociación reúne a las administraciones y a las instituciones nacionales de seguridad social. Al mes de junio del año 2022, se conforma por más de 320 distintos miembros provenientes de más de 160 países, entre ellos, las dos principales instituciones de seguridad social en México, a saber, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); los cuales son miembros activos e incluso se han desempeñado en la mesa directiva de la AISS.

De tal modo que, el papel de esta asociación es clave para la formación y mantenimiento de una red de expertos especializados en el tema, además de que promueve la cooperación entre diversos actores internacionales y nacionales mediante la generación de informes y recomendaciones que emergen de arduas investigaciones; a fin de generar conocimientos sobre las buenas prácticas en los sistemas de seguridad social de alrededor de 177 países (AISS, 2022).

Si bien esta asociación tuvo sus orígenes con vocación europea, ha ampliado su campo de acción para promover el desarrollo de la seguridad social en todo el mundo, en especial mediante el perfeccionamiento técnico y administrativo de los regímenes de seguridad social en distintas regiones donde sus miembros son partícipes; siempre basándose en el principio de justicia social (Andrade Alcázar, 2008).

2.4 Conferencia Interamericana de Seguridad Social

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), con sede en México, se estableció por primera vez en 1942 como un organismo internacional técnico y especializado de carácter permanente, cuyo objetivo es fomentar el desarrollo de la protección y seguridad social en el continente americano.

Entre sus principales funciones se encuentran: emitir declaraciones, formular recomendaciones, realizar estudios e investigaciones y fomentar el diálogo e intercambio

de conocimientos entre sus miembros para así construir programas y propuestas de política pública para garantizar el derecho a la seguridad social.

Al año 2022, la CISS se integra por 83 miembros de 36 países y territorios del continente americano, entre los que figuran instituciones titulares, asociadas, adherentes y vinculadas por cada país. De los 83 miembros, 57 tienen atribuciones en materia de pensiones a adultos mayores, 38 brindan servicios de salud y 24 de ellas realizan tareas de investigación, estudios, asesorías y capacitación (CISS, 2022).

2.5 Organización Iberoamericana de Seguridad Social

Otra organización internacional relevante al tema de la seguridad social internacional es la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), es un organismo internacional, de carácter técnico y especializado, que tiene como finalidad promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos y de todos aquellos que se vinculan por el idioma español y portugués mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en Seguridad Social y, en general, en el ámbito de la protección social.

Esta organización se fundó en 1954, durante el II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Lima, Perú. En presencia de la mayoría de los países integrantes de la región junto con representantes de la OIT, OEA y AISS, quedó aprobada la “Carta Constitucional de la OISS” (OISS, 2022).

Al igual que las otras organizaciones antes mencionadas, la OISS comparte el mismo abánico de funciones de estudio, investigación y perfeccionamiento de los sistemas de seguridad social, así como impulsar la adopción de acuerdos entre sus miembros. Al 2022, está conformada por más de 160 instituciones que representan a 22 países iberoamericanos. En el caso de México, se encuentra representado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (ISSEG) (OISS, 2022).

2.6 Legislación Mexicana sobre Seguridad Social

En México, la seguridad social se ha consolidado como parte fundamental de las obligaciones del Estado, se establece en su Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, consecuentemente, en la Ley del Seguro Social como principales instrumentos que legislan la materia. Cabe mencionar que los planes de seguridad social vieron luz en México hasta el siglo XX.

Con fundamento jurídico en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Apartado A, fracción XXIX, se dispone el derecho a la seguridad social conforme a los principios de no discriminación e igualdad, de conformidad con el artículo 6º de la Ley de Migración, el cual garantiza los derechos a los extranjeros tal y como lo establece la Carta Magna y los tratados internacionales ratificados por México (Cámara de Diputados, 2021). El Apartado A, fracción XXIX y en el Apartado B fracción XI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

“Artículo 123:

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

...

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y

cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

...

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así

como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos, un crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos” (Cámara de Diputados, 2021).

Además de la Constitución, la Ley de Seguro Social se encarga de regular en términos más amplios y específicos la forma en que la seguridad social se garantiza en México. Fundamentalmente, en sus artículos 2º y 3º establece lo siguiente:

“Artículo 2º.

La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

Artículo 3º.

La realización de la seguridad social está a cargo de las entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos públicos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia” (H. Congreso de la Unión, 1995).

Adicionalmente, existen en México otras leyes que profundizan la cobertura de los programas derivados de la seguridad social que mediante programas específicos de cobertura, permiten abarcar otros aspectos de las necesidades sociales tales como la vivienda digna, mediante la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro o la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT); por mencionar algunos, que en conjunto complementan la legislación vigente sobre la seguridad social y regulan los mecanismos para su aplicación en el país. (Trejo García & Álvarez Romero, 2007).

No obstante, las múltiples leyes y artículos de la Carta Magna que rigen la cobertura de seguridad social en México, la seguridad social se manifiesta como un régimen limitado debido a la falta de universalidad en la cobertura y se enfoca en cubrir a las personas económicamente activas o en desventaja que están aseguradas con base a contribuciones al sistema, impidiendo alcanzar la plena efectividad de la seguridad social como derecho humano tal y como lo consagran los artículos 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Posadas, 2017).

2.7 Ley de Seguridad Social de Estados Unidos

En EUA, la legislación sobre seguridad social tiene sus bases en la “*Social Security Act*” de 1935, siguiendo el modelo de Bismarck y apegándose a los principios de Beveridge, en medio de una grave crisis económica que tuvo entre sus consecuencias tasas de desempleo sin precedentes, surgió una propuesta de ley emitida por el entonces

presidente Franklin D. Roosevelt como parte del paquete de rescate económico “*New Deal*”. Tras la quiebra generalizada de los bancos comerciales, era necesario asegurar el sustento de los millones de personas que habían perdido sus negocios o habían quedado desempleados.

Dicha propuesta de legislación planteaba implementar mecanismos de seguridad económica que abarcaba tres tipos de cobertura: 1) la indemnización de desempleo, 2) prestaciones de vejez, incluyendo pensiones vitalicias obligatorias y voluntarias, 3) asistencia federal a niños dependientes, a través de subvenciones a los estados federados para el apoyo de los sistemas existentes para madres, para servicios de protección y cuidados de niños sin hogar, abandonados, dependientes y discapacitados; y 4) asistencia federal adicional a las agencias estatales y locales de salud pública, fortaleciendo el Servicio Federal de Salud Pública (Varela, 2008).

Como consecuencia de lo anterior, el entonces presidente Roosevelt promulgó el Programa Federal de Aseguramiento Social que posteriormente derivaría en la aprobación de la Ley de Seguridad Social, cuya Acta quedó establecida en 1935 y que dio formalidad a la expresión de seguridad social como un término de carácter público y que abarca un sistema de seguros amplio para ayudar aquellas personas en condiciones de desventaja o inestabilidad social.

Existen distintos programas de pensiones que se derivan de esta Ley, no obstante, para fines de este trabajo, resalto que la legislación aplicable a la cobertura de seguridad social para trabajadores activos por invalidez o jubilación, se encuentra establecida en el título II del “*Social Security Act*”, en el cual se incluye como se contabilizan las contribuciones tripartitas durante los años laborados de la persona y con base en ello se realizan los cálculos pertinentes para calcular la elegibilidad y la cantidad de pensión que podrían alcanzar los trabajadores elegibles. Siendo así que, la edad mínima para solicitar una pensión por jubilación es a los 62 años, siempre y cuando se hayan acumulado al menos 40 trimestres de cobertura o créditos (*Quarter of Coverage “QC”*) los cuales equivalen a 10 años de trabajo cotizando consistentemente a la Administración de Seguridad Social. Para el año 2022, se contabiliza un trimestre de cobertura si el trabajador genera \$1,510 dólares de ingresos declarados durante un trimestre (SSA, 2022a).

En los casos de trabajadores con alguna limitante médica, mental o física que se espera que no puedan trabajar al menos un año o que padezcan alguna condición que derive en la muerte según los criterios médicos, deberán cubrir un mínimo de créditos con relación a su edad y encontrarse vigentes en sus cotizaciones para acreditar al menos 20 trimestres de cobertura en los últimos 10 años para poder ser elegibles a una pensión.

Los beneficios anteriormente mencionados pueden extenderse a algunos dependientes o sobrevivientes de trabajadores que hayan cotizado al sistema, siempre y cuando comprueben su relación con este último durante los plazos de tiempo establecidos en la ley, aunque la distribución del porcentaje de las pensiones se realiza proporcionalmente entre el número de beneficiarios (SSA, 2022b).

Los programas de Seguridad Social se financian principalmente por las aportaciones de los trabajadores y sus patrones. Se estima que en el año 2021, los ingresos de la Administración de Seguridad Social ascendieron a 1.09 trillones de dólares, de los cuales el 90.1% se originaron de las cuotas obrero-patronales, el 6.4% de intereses generados por los fondos de inversión y el 3.5% restante de impuestos deducidos de los beneficios pagados (SSA, 2022c).

CAPÍTULO III: TRATADOS DE “TOTALIZACIÓN” ESTADOUNIDENSES

3.1 Análisis sobre los convenios vigentes en los Estados Unidos

Los convenios bilaterales proveen ventajas tanto para los trabajadores que se encuentran actualmente cotizando en algún régimen de seguridad social como a aquellos cuyas carreras han terminado o se han interrumpido. Para los primeros, la principal ventaja sería eliminar el pago duplicado de contribuciones, mientras que para los segundos, la ventaja es la posibilidad de calificar para algún beneficio por vejez, invalidez o supervivencia al que de otra forma no podrían ser acreedores (*Social Security Administration, 2020*).

Al año 2022, EUA ha celebrado un total de 30 acuerdos de totalización con otros países, especialmente del continente europeo, predominantemente convenios con otros miembros de la OTAN, tal como se enlistan a continuación:

TABLA 4: CONVENIOS DE TOTALIZACIÓN EN VIGOR ENTRE ESTADOS UNIDOS Y OTROS PAÍSES.

País	Entrada en Vigor
Italia	1 de Noviembre de 1978
Alemania	1 de Diciembre de 1979
Suiza	1 de Noviembre de 1980
Bélgica	1 de Julio de 1984
Noruega	1 de Julio de 1984
Canadá	1 de Agosto de 1984
Reino Unido	1 de Enero de 1985
Suecia	1 de Enero de 1987
España	1 de Abril de 1988
Francia	1 de Julio de 1988
Portugal	1 de Agosto de 1989

Holanda	1 de Noviembre 1990
Austria	1 de Noviembre de 1991
Finlandia	1 de Noviembre de 1992
Irlanda	1 de Septiembre de 1993
Luxemburgo	1 de Noviembre de 1993
Grecia	1 de Septiembre de 1994
Corea del Sur	1 de Abril de 2001
Chile	1 de Diciembre de 2001
Australia	1 de Octubre de 2002
Japón	1 de Octubre de 2005
Dinamarca	1 de Octubre de 2008
República Checa	1 de Enero de 2009
Polonia	1 de Marzo del 2009
República de Eslovaquia	1 de Mayo de 2014
Hungría	1 de Septiembre de 2016
Brasil	1 de Octubre de 2018
Uruguay	1 de Noviembre de 2018
Eslovenia	1 de Febrero de 2019
Islandia	1 de Marzo de 2019

Fuente: *U.S. International Social Security Agreements*. Disponible en:
https://www.ssa.gov/international/Agreement_Pamphlets/italy.html#coverage

Realizar un análisis comparativo de cada uno de los instrumentos arriba mencionados se alejaría del propósito de este trabajo, no obstante, es de vital interés identificar las principales coincidencias y tendencias que destacan en la mayoría de los acuerdos, a fin de reconocer la aplicabilidad de los principios a un futuro convenio entre México y los EUA.

Una característica general apreciable en la mayoría de los convenios es que se prioriza la eliminación de la doble tributación dentro de los primeros apartados. La importancia de no hacer contribuciones a dos regímenes de seguridad social por las mismas

ganancias del trabajador es una ventaja otorgada por los países involucrados. De igual forma, para los empleadores que sostienen operaciones en diversos países mediante filiales o subsidiarias y envían empleados temporalmente a desempeñar labores en aquellas compañías, pueden deslindarse de cualquier responsabilidad tributaria respecto a las aportaciones patronales que debieran hacer en más de un país por el mismo salario pagado a sus trabajadores. Lo anterior en función de las secciones 3101 y 3111 del Código de Tributación Interna (*IRS*), en donde se establece la imposición de los impuestos a pagar bajo la Ley de Contribuciones al Seguro Federal (*Federal Insurance Contributions Act, FICA Tax*) que se traducen en retenciones y aportaciones obrero-patronales divididas en dos fondos: el primero es el seguro de invalidez, vejez y sobrevivientes y el segundo el fondo para seguro de hospital (*Medicare*) (*Code of Federal Regulations, 2021*).

Otro elemento esencial de los convenios estadounidenses es la adquisición de “Certificados de Cobertura”, estos sirven de comprobante para exentar el descuento de contribuciones cuando un trabajador se ha reubicado para trabajar en el otro país firmante. Por ejemplo, si un trabajador estadounidense se muda temporalmente a trabajar al Reino Unido, la Administración de Seguridad Social de EUA (SSA) deberá emitir un certificado para comprobar que el trabajador seguirá sujeto a la cobertura de SSA y, por lo tanto, quedará exento a realizar sus contribuciones al régimen del Reino Unido (SSA, 1985).

Adicionalmente, estos convenios bilaterales incluyen en casi todas sus versiones, cláusulas relacionadas con la cooperación administrativa, el intercambio de información y el entendimiento armonioso a fin de coordinar ambos sistemas en beneficio de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores simultáneamente. Estos acuerdos logran establecer el contexto jurídico para proteger los derechos de los trabajadores migrantes y atienden las brechas de cobertura internacional.

La amplia gama de convenios celebrados sobre esta materia en el mundo, dejan en evidencia que la posibilidad de derribar las barreras legales para la protección de los derechos humanos de la seguridad social, es una realidad irrefutable de la que la mayoría de países con flujos migratorios considerables deberían beneficiarse; siempre y cuando existan las capacidades diplomáticas para hacer valer su voluntad y así poder cubrir las

necesidades de acuerdo con su contexto nacional y su legislación interna; tal y como ha funcionado con los países que han logrado celebrar tratados de este tipo con potencias receptoras de flujos masivos de trabajadores migrantes; como lo es EUA (Andrade Alcázar, 2008).

3.2 La totalización de contribuciones

El análisis a los conceptos previos nos permite ubicar a la “totalización” como uno de los principios clave en la vinculación del Derecho Internacional, el Derecho de los Tratados y la seguridad social. Este principio de totalización consiste en reconocer, contabilizar y aplicar los créditos de cotización que un trabajador ha adquirido mediante las contribuciones hechas a algún régimen de seguridad social y ha sido empleado en múltiples instrumentos que de alguna manera han representado un hito en la mejora de las condiciones en la seguridad social a nivel mundial. Si bien los tratados o convenios de totalización no son una solución definitiva e inmediata a los problemas que enfrenta la sociedad internacional en materia de seguridad social, sí son especialmente relevantes en el contexto de la migración, toda vez que la problemática que enfrentan millones de trabajadores migrantes, al final de su vida laboral, es que no son elegibles para recibir una pensión en ninguno de los países donde realizaron contribuciones a los respectivos sistemas de seguridad social, máxime cuando a pesar de haber cotizado la mayor parte de sus vidas, no pueden hacer efectivo su derecho por falta de disposiciones jurídicas que amparen su situación (*U.S. Government Accountability Office, 2005*).

La principal función de este principio es la conservación de derechos durante el proceso de adquisición de beneficios, es decir, antes de que los trabajadores hayan sido aprobados para una pensión, se recurre a este principio para hacer valer las contribuciones hechas a ambos sistemas en diferentes etapas a fin de totalizar (sumar) todos los periodos de cotización del trabajador a lo largo de su carrera, sin importar que estas se hayan hecho en diferentes países. La totalización de periodos de cotización sólo es útil en aquellos casos en los que el trabajador no pueda reunir el mínimo de periodos necesario para recibir una pensión. En los casos donde el trabajador sí reúne los

periodos de cotización mínimos en un solo país, la totalización resulta irrelevante toda vez que no se extiende al cómputo de beneficios en base a la cantidad de ganancias, sino principalmente al aspecto temporal de las cotizaciones: “*prorrata temporis*” (Enciclopedia Jurídica, 2022).

Los países que negocian un convenio de totalización suelen hacer una comparativa de ambos sistemas de seguridad social, del contexto económico, político y cultural de sus naciones para asegurar que el convenio abarque las necesidades particulares de sus connacionales y evitar a toda costa quedar en desventaja económica o administrativa. Una característica relevante de este tipo de convenios es el hecho de que abarcan más allá que la totalización de periodos de contribución y suelen ampliarse al ámbito de la colaboración administrativa, la coordinación, armonización y creación de sistemas de intercambio de información (CISS, 2015).

Las necesidades asociadas con la seguridad social han sido atendidas parcialmente por algunos países que han reconocido la importancia de contar con tratados que faciliten el acceso a los beneficios de seguridad social disponibles en cada uno de sus Estados. Tan solo en el continente americano, según la Organización de Estados Americanos (de aquí en adelante OEA), a través del estudio de “Análisis de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social en materia de pensiones” (CISS, 2015), comparte que al 2015 existían 83 convenios bilaterales suscritos entre los años 1966 y 2014, la gran mayoría en materia de pensiones y otras prestaciones.

Uno de los factores exógenos a la seguridad social que influye en el alcance de los convenios celebrados es indudablemente la migración. Este fenómeno es, en términos generales, un tema complejo y de gran polémica que requiere especial atención en los estudios de la seguridad social internacional. No es aventurado pensar que de no existir los flujos migratorios actuales, paralelos a los procesos globalizadores, este tipo de convenios sobre seguridad social serían irrelevantes. Toda vez que, es a los trabajadores migrantes a quienes van dirigidos estos convenios como sector de la población objetivo, quienes requieren un nivel de “protección” más elevado en términos de prestaciones sociales por el hecho de encontrarse en desventaja jurídica territorial (*U.S. Government Accountability Office, 2005*).

No obstante, en la región americana donde más se concentra la recepción de flujos migratorios es en América del Norte, con una especial concentración en los EUA lo convierte en el país que más inmigrantes recibe en el hemisferio y, el que a la fecha, únicamente tiene convenios bilaterales con 4 países: a saber, Canadá, Chile, Brasil y Uruguay (*Social Security Administration, 2020*). Esto deja de manifiesto la postura política “antimigratoria” del país norteamericano; que pareciera hacer caso omiso a los llamados internacionales de la materia y al reconocimiento de la seguridad social de los trabajadores migrantes como un derecho humano.

En contraste, EUA ha firmado acuerdos con 26 países de otros continentes, cuyo flujo de migrantes es mucho menor y con los que no pareciera existir una relación tan estrecha como con México y la región latinoamericana. Este hecho evidentemente afecta a un gran número de personas que bajo distintas circunstancias terminan cotizando en el sistema de seguridad social de los EUA por algún periodo de tiempo sin ser acreditados por ello (*Social Security Administration, 2020*).

Según la OEA, los convenios bilaterales o multilaterales en materia de seguridad social tendrían como población objetivo a más de 45 millones de personas que, en términos absolutos, deberían encontrarse cotizando a alguno o varios de los sistemas de seguridad social involucrados, al mismo tiempo que más de siete millones de personas, alcanzarían una pensión mediante la aplicación de dichos convenios. He ahí la importancia de extender el alcance de este tipo de convenios a más países y más zonas geográficas que tienen actividad migratoria significativa tanto en las américas como en otras partes del mundo (CISS, 2015).

A fin de conocer un poco más la situación norteamericana y así emitir un análisis más preciso sobre las posibilidades de firmar un convenio sobre seguridad social entre México y los EUA, intentaremos abordar a continuación los antecedentes y características destacables de los convenios vigentes.

A partir de los años 70's, EUA ha establecido una red de convenios bilaterales sobre seguridad social que permiten coordinar y armonizar el programa de seguro social con otros programas comparables de otros países. Estos convenios se basan en el principio de “totalización” que se ha abordado anteriormente, como parte fundamental del Derecho

Internacional de la Seguridad Social. Si bien este tipo de convenios tiene dos propósitos principales, su impacto se extiende a todos los rincones de la sociedad (*U.S. Government Accountability Office, 2005*).

Este tipo de instrumentos de totalización han sido comunes en Europa durante muchas décadas, en especial cuando el esfuerzo por alcanzar la integración económica ha sido fundamental para el desarrollo de un sistema de seguridad social estandarizado (Unión Europea, 2022). Es por ello que nos inquieta saber los motivos por los cuales, después de 30 años de un acercamiento a la integración económica mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ahora T-MEC, así como la existencia de un Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, de un Convenio vigente entre México y Canadá, así como entre EUA y Canadá; no existe uno entre EUA y México. Lo más cercano a la entrada en vigor de uno se dio en el año 2004, cuyo caso abordaremos en el capítulo siguiente.

3.3 La doble tributación

El primero de los propósitos de este tipo de convenios de totalización es eliminar la doble tributación en la seguridad social, esto ocurre cuando un trabajador se reubica temporalmente a trabajar en otro país y en consecuencia está obligado a pagar impuestos o realizar aportaciones a ambos sistemas bajo los mismos ingresos. El segundo propósito es llenar los huecos de cobertura que afectan a los trabajadores que dividen sus carreras entre los EUA y otros países.

La problemática de la doble tributación surge a partir de que el trabajo de una persona quien se encuentra en otro país distinto al de su nacionalidad puede estar cubierto bajo dos distintos regímenes de seguridad social simultáneamente. Generalmente, esto ocasiona que el trabajador sea responsable de pagar impuestos o hacer contribuciones a ambos sistemas de forma innecesaria. Lo mismo ocurre cuando el trabajador es enviado temporalmente a otro país a laborar para una subsidiaria de la empresa estadounidense. Esta carga tributaria recae tanto en la empresa que envía como la que recibe, exacerbando el costo de las contribuciones para los empleadores sin que el

rabajador tenga algún beneficio o protección adicional sobre las aportaciones duplicadas (U.S. Congress, 2021).

Una percepción incorrecta que se tiene con respecto a este tipo de convenios bilaterales es que su intención es permitir al trabajador elegir a cuál de los dos regímenes contribuir, por el contrario, simplemente exentan al trabajador de realizar contribuciones innecesarias al régimen del país donde no se encuentran trabajando; aplicando así el principio de territorialidad (CISS, 2015).

3.4 La eliminación de ventajas imprevistas (*Windfall Elimintation Provision*)

Esta Ley estadounidense entrada en vigor en 1983, es el resultado legislativo para aumentar la financiación del programa de seguridad social en los EUA. Es indiscutiblemente un tema clave al momento de considerar un Convenio bilateral de seguridad social, ya que muchas personas lo ignoran y pueden ser afectados al momento de solicitar beneficios a la Administración de Seguridad Social de los EUA, esta ley hace referencia a la situación de muchas personas que de alguna forma son acreedores de alguna pensión basada en ganancias generadas fuera de sistema de seguridad social estadounidense y se traduce en una probable reducción de beneficios por el simple hecho de recibir una pensión externa al régimen, bajo la lógica de que los trabajadores que son cubiertos tanto por SSA como por alguna otra organización, agencia de gobierno o institución extranjera, se encuentran en una posición ventajosa a la mayoría de ciudadanos quienes puntualmente contribuyeron al sistema estadounidense durante periodos más largos de tiempo .

En términos técnicos, esta ley aplica una fórmula modificada para el cálculo de beneficios en personas que han contribuido poco al sistema de seguridad social de EUA reduciendo hasta en un 60% la cantidad de la pensión que pueden recibir mientras están recibiendo alguna pensión externa. Esta ley ha sido objeto de críticas y controversias en la legislación estadounidense. Según datos del Congreso estadounidense, para diciembre del año 2020, se estima que un total de 1.9 millones de personas son afectados por esta ley, incluyendo a trabajadores del mismo gobierno estadounidense, docentes,

empleados de organizaciones internacionales o sin fines de lucro y por supuesto, trabajadores migrantes que son acreedores a una pensión en sus países de origen (*U.S. Congress, 2021*).

Sin duda se pueden apreciar tendencias y similitudes en la mayoría de convenios estadounidenses, de modo que se evidencian sus voluntades y extraterritorialidad de algunas de sus leyes y principios. Empero, es destacable que sin la existencia de estos convenios el acceso a la adquisición y conservación de beneficios es aún más limitada y muchas más personas quedarían al desamparo de la falta de una pensión, aun cuando hayan hecho contribuciones substanciales a algún régimen de seguridad social durante su vida laboral.

CAPÍTULO IV: CONVENIO DE SEGURIDAD SOCIAL ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: IMPLICACIONES JURÍDICAS Y DIPLOMÁTICAS

4.1 Antecedentes diplomáticos bilaterales sobre la seguridad social

México se encuentra en una dualidad incomparable en materia de relaciones diplomáticas con los EUA. Por un lado, ha sido indudablemente objeto de imposiciones y desventajas que si bien son dignas de polémica, al mismo tiempo que nos han permitido mantener una relación pacífica y hasta cierto punto “amistosa” durante 200 años. Nuestra realidad política, económica, social y cultural están inevitablemente entrelazadas e interconectadas, máxime cuando la globalización ha alcanzado todos los rincones del orbe. Compartimos una frontera física de más de 3000 kilómetros, e intercambiamos flujos de personas, mercancías y capitales de forma cotidiana; incluso podríamos mencionar la existencia de una fusión cultural en muchos sentidos, que no siempre queremos reconocer, pero es existente.

Las relaciones diplomáticas se remontan al año 1822 tras el reconocimiento de la independencia de México y posteriormente el establecimiento de una legación americana en 1825. Tras varios conflictos armados y la ruptura de relaciones diplomáticas en más de una ocasión, se logró restablecer la relación y la legación americana fue elevada al estatus de embajada en 1899 y el actual contexto de relación amistosa a partir de 1917. Ambos países han compartido experiencias, logros y fracasos en múltiples ámbitos de las relaciones internacionales. Sin embargo, aún existen varios temas en los que la cooperación bilateral ha sido insuficiente o no se ha demostrado la voluntad necesaria para atenderlos; pese a su activa participación en Organizaciones internacionales como Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y múltiples foros multilaterales; existen vacíos jurídicos y diplomáticos que afectan la vida de un gran número de personas de ciudadanas de ambas naciones (*U.S.State Department, 2021*).

Uno de los temas fundamentales que ha quedado en segundo plano en la relación bilateral es el de la seguridad social. Este tema es relevante para ambos países, toda vez que protagonizan un intercambio de flujos migratorios extraordinarios, sin duda con

una tendencia mayor a emigrar de México hacia el norte, pero que en términos jurídicos, gran parte de esa migración continúa siendo de manera ilegal o irregular. Es en ese contexto que, el desafío de la migración de trabajadores de México a EUA nos obliga a analizar cómo es que estos trabajadores pueden tener acceso al derecho humano de la seguridad social; tal y como se ha establecido en la Declaración de Filadelfia, la seguridad social es un derecho humano y debe ser garantizado por los gobiernos de los Estados; sin discriminar sobre el estatus migratorio o de ciudadanía de una persona.

De tal modo que, estamos frente a una problemática que ha cobrado especial relevancia a raíz de la globalización, aunque tiene sus antecedentes desde la misma creación de los sistemas de seguridad social en la primera mitad del siglo XX, con la promulgación del *Social Security Act* y posteriormente con el auge de los flujos migratorios de trabajadores del campo con programas como el de “braceros” (Córdoba Ramírez, 2022).

A continuación se enlistan los antecedentes diplomáticos entre México y EUA en materia de seguridad social que han quedado registrados formalmente ante la Organización de las Naciones Unidas:

TABLA 5: ANTECEDENTES DIPLOMÁTICOS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

Acuerdo	Año
1. Canje de notas diplomáticas que constituyen un acuerdo relacionado con un plan de seguro no ocupacional para lesiones y enfermedades con respecto a los trabajadores migrantes mexicanos.	1954
2. Canje de notas diplomáticas que constituyen un acuerdo relacionado el pago de beneficios de seguridad social a personas que residen en el extranjero.	1968
3. Firma del Convenio de Seguridad Social entre México y Estados Unidos	2004

Fuente: “*Exchange of notes constituting an agreement relating to a plan for non-occupational insurance for injuries and illness with respect to Mexican migratory workers*”. Disponible en:

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20238/v238.pdf>

A consecuencia del programa Braceros, los primeros intercambios formales en materia de seguridad social para los trabajadores migrantes entre ambos países quedaron establecidos en el “canje de notas que constituyen un acuerdo relacionado con un plan de seguro no ocupacional para lesiones y enfermedades con respecto a los trabajadores migrantes mexicanos”(United Nations, 1956); registrado el 19 de noviembre de 1954. En dicho intercambio el gobierno de EUA se reservó el derecho de estudiar e instituir un plan para asegurar a los trabajadores mexicanos contra accidentes y enfermedades no profesionales, por medio de cual los trabajadores mexicanos que dentro de los EUA sufran accidentes y enfermedades no profesionales, puedan recibir oportunamente la hospitalización, atención médica y quirúrgica necesarias.

Posteriormente, en 1968, la embajada de EUA hizo llegar la nota diplomática no. 1409 al entonces Secretario de Relaciones Exteriores Antonio Carrillo Flores, mediante la cual, el Ministro Consejero Henry Dearborn expresaba el interés de su gobierno por lograr un mutuo acuerdo con respecto al pago de pensiones a personas que domiciliadas en el extranjero, en relación con los beneficios que conceden los artículos 67,71, 72, 78, 81 y 83 de la Ley Mexicana de Seguro Social, con respecto a las limitaciones del artículo 11 de la misma Ley, se solicita que no se apliquen dichas limitaciones a los ciudadanos de los EUA. En retorno, se ofreció exentar la aplicación de las limitaciones establecidas en la Sección 202(t)(2) de la Ley de Seguro Social de EUA a nacionales mexicanos. Esta nota tuvo como respuesta la aceptación de la propuesta estadounidense, quedando formalmente establecida en el registro de Tratados de la ONU y entró en vigor el 27 de marzo de 1968, al tenor de lo siguiente:

“En respuesta, me complazco en manifestar a Vuestra Excelencia que mi Gobierno encuentra aceptables las propuestas contenidas en la nota arriba transcrita y, en consecuencia, conviene en que dicha nota y la presente constituyan un acuerdo entre nuestros dos Gobiernos con vigencia a partir del día de hoy” (United Nations, 1956).

Este acuerdo representa el primer intento por coordinar la aplicación de las leyes de ambos sistemas de seguridad social en beneficio de los migrantes pensionados. No obstante, las buenas intenciones de estas propuestas, estuvieron lejos de constituir un tratado o convenio amplio que abarque todas las áreas de oportunidad del tema. Estas breves notas fueron la piedra angular de las negociaciones relacionadas con la seguridad social que más adelante daría luz a nuevos acuerdos y convenios con otros países, tal y como se muestra a continuación:

TABLA 6: OTROS ACUERDOS SOBRE SEGURIDAD SOCIAL CELEBRADOS POR MÉXICO

Acuerdo	Entrada en Vigor / Detalles
<p>➤ Acta de Santiago, por la que se establecen las bases para la conformación de la Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones. Chile.</p>	<p>Adopción: 1995-12-12 INT-1995-IA-42685 Se reconoce la interacción de los distintos sistemas de fondos de pensiones basados en la capitalización individual. La Asociación propiciará el intercambio de información con relación a legislación, jurisprudencia administrativa y judicial, dictámenes, sistemas operativos, métodos de control, régimen sancionador, capacitación, etc.</p>
<p>➤ Agreement on social security. Signed at Ottawa. Canada</p>	<p>Adopción: 1995-04-27 Fecha de entrada en vigor: 1996-05-01 INT-1995-IA-43878 <i>This Agreement applies to the following legislation: a) with respect to Canada: (i) the Old Age Security Act and the regulations made thereunder, and (ii) the Canada Pension Plan and the regulations made thereunder; b) with respect to Mexico: the mandatory and voluntary schemes for which</i></p>

	<p><i>provision is made in the "Ley del Seguro Social" (Social Security Act), as they relate to benefits derived from insurance against invalidity, old age, mandatory retirement and death.</i></p>
<p>➤ Administrative arrangement for the application of the social security agreement signed on 27 April 1995. Signed at Ottawa. Canadá</p>	<p>Adopción: 1995-04-27 Fecha de entrada en vigor: 1996-05-01 INT-1995-IA-43879</p>
<p>➤ Acuerdo administrativo para la aplicación del convenio de seguridad social entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, firmado en Madrid el 28 de noviembre de 1994.</p>	<p>Adopción: 1994-11-28 INT-1994-IA-40654</p>
<p>➤ Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, firmado en Madrid el 25 de abril de 1994.</p>	<p>Adopción: 1994-04-25 Fecha de entrada en vigor: 1995-01-01 INT-1994-IA-39840</p> <p>Se aplicará en España al Régimen General y a los Regímenes Especiales del Sistema de la Seguridad Social relativos a las prestaciones de carácter contributivo en lo que se refiere a: a) Pensiones derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y b) Pensiones de invalidez, vejez, muerte y supervivencia. En los Estados Unidos</p>

	<p>Mexicanos se aplicará a los regímenes Obligatorio y Voluntario contemplados en la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos en lo que se refiere a: a) Pensiones derivadas del seguro de riesgos de trabajo, y b) Pensiones derivadas de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. Se aplicará a los trabajadores nacionales de cada una de las Partes Contratantes que acrediten estar o haber estado inscritos en el sistema de seguridad social correspondiente, así como a los miembros de sus familias reconocidos como beneficiarios por la legislación aplicable, en las mismas condiciones que sus propios nacionales.</p>
<p>➤ Convenio sobre transferencia de pensiones. Dado en Buenos Aires.</p>	<p>Adopción: 1990-10-08 Fecha de entrada en vigor: 1991-03-08 INT-1990-IA-32397</p>
<p>➤ Programa de actividades de colaboración entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala y la Secretaria de Salud de México y el Instituto Mexicano del Seguro Social, firmado en la ciudad de</p>	<p>Adopción: 1990-07-17 INT-1990-IA-21669</p> <p>El programa de cooperación científica y técnica incluye la asesoría de las instituciones de México "en la elaboración de material didáctico y de comunicación social para control del SIDA y enfermedades de transmisión sexual". Se establece también un programa de</p>

<p>México el 17 de julio de 1990. Guatemala.</p>	<p>"cooperación en la zona fronteriza", por el que las partes se acuerdan continuar "prestando especial atención a la colaboración en materia de salud y seguridad social" en la zona fronteriza.</p>
<p>➤ Convenio de cooperación en materia de seguridad social entre Uruguay y los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Adopción: 1988-10-26 INT-1988-IA-29769</p> <p>El Banco de Previsión Social del Uruguay y el Instituto Mexicano del Seguro Social quedan a cargo de "incrementar la cooperación entre sí, en las diferentes áreas que correspondan a sus respectivos sistemas de seguridad social". Aprobado por el Uruguay mediante ley núm. 16133 del 18 de setiembre de 1990.</p>
<p>➤ <i>Agreement of cooperation on matters of Social Security entered into by the Mexican Social Security Institute and the Belize Social Security Board. Done at Mexico City.</i></p>	<p>Adopción: 1987-04-13 Fecha de entrada en vigor: 1987-05-13 INT-1987-IA-34418</p> <p><i>An agreement aimed at implementing and developing cooperation in the field of: systems of information and analysis of process, systems of statistics, rehabilitation work, medical services, occupational health, and social benefits. If considered necessary by one Party, insured persons, survivors and pensioners may be transferred to the other Party for specialised medical treatment.</i></p>

➤ Convenio básico de cooperación en materia de seguridad social. España.	Adopción: 1979-11-07 Fecha de entrada en vigor: 1980-02-27 INT-1979-IA-12614
➤ Acuerdo sobre transferencia de pensiones entre el Gobierno de España y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Dado en Mexico.	Adopción: 1979-11-07 Fecha de entrada en vigor: 1981-01-01 INT-1979-IA-21691
➤ <i>Accord sur le transfert des pensions. Fait à Mexico. Francia.</i>	Adopción: 1977-02-02 Fecha de entrada en vigor: 1977-04-01 INT-1977-IA-26062 <i>La Gazette Officiale du 18 avril 1977, no 104, porte mention de la date d'entrée en vigueur au 1er avril 1977</i>

Fuente : U.N. Acuerdos Internacionales de Seguridad Social firmados por México, Disponible en:

https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.listResults?p_lang=es&p_country=MEX&p_count=730&p_classification=23.01&p_classco unt=15

Los actos jurídicos arriba mencionados, nos sirven como referencia para destacar el trabajo que México ha realizado adoptando medidas bilaterales para mejorar las condiciones de sus ciudadanos con respecto al acceso a la seguridad social. Sin embargo, la falta de continuidad de los EUA es evidente, toda vez que el contexto de las relaciones y del orden internacional ha cambiado radicalmente desde la última nota diplomática enviada; no se han encontrado otros registros sobre discusiones, negociaciones o propuestas entre los dos gobiernos para celebrar un nuevo convenio, más que el que fue firmado en Guadalajara entre la Administración de Seguridad Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social en el año 2004; y que a la fecha sigue sin entrar en vigor (Trejo García & Álvarez Romero, 2007) .

4.2 Análisis del Convenio Americano-Mexicano sobre Seguridad Social del 2004

El 29 de junio de 2004, se firmó en Guadalajara el primer Convenio Americano-Mexicano sobre Seguridad Social con el deseo de fomentar la relación entre los dos países en materia de seguridad social. Fue celebrado entre la Comisionada de la Administración de Seguridad Social, Jo Ann B. Barnhart y por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, su entonces director Santiago Levy Algazi (Social Security Administration, 2004).

Este Convenio ha quedado registrado como el primero de este tipo entre ambas naciones por lo que sienta las bases más amplias para atender el contexto bilateral de una manera más puntual y confeccionada a las necesidades de nuestros trabajadores migrantes. Tal y como lo he señalado anteriormente, es evidente la falta de voluntad por parte de EUA para atender las necesidades de cobertura para los trabajadores migrantes; incluso podríamos criticar su falta de interés por ratificar el Convenio 102 de la OIT. Es por ello que encontramos la firma de este Convenio como un acto sin precedentes y con un gran peso en la relación bilateral; que inclina la balanza hacia México de forma prometedora.

Es menester aclarar que el texto del documento ha sido plenamente estudiado y sintetiza de forma acertada la necesidad por atender la falta de armonización entre los sistemas de seguridad social de ambos países, no obstante de sus estrechos lazos de amistad y cooperación en prácticamente cualquier ámbito de la relación bilateral. Este Convenio muy bien podría ser comparado con los otros 26 convenios bilaterales firmados por EUA, toda vez que sus principios, disposiciones y marco jurídico coinciden con otros convenios previamente firmados.

En el artículo 1º del Convenio, se explican todas las definiciones asociadas con ambos países, en el entendido de que aquellos términos que no hayan sido definidos, tendrán el significado que le asignen las leyes aplicables (Social Security Administration, 2004).

El artículo 2º establece las leyes aplicables al Convenio con relación a los sistemas de seguridad social de ambos países. Por parte de EUA, lo referente al Título II de la Ley de Seguridad Social relacionado con el seguro de vejez, sobrevivencia e invalidez, así como las respectivas excepciones de las secciones 226, 226A y 228 de dicho Título. De igual forma, se contemplan los Capítulos 2 y 21 del Código Interno de Ingresos (*Internal*

Revenue Code) de 1986. Por parte de México, se refiere a la Ley de Seguro Social de 1997 expedida en cumplimiento de la fracción CCIC del artículo 123 Constitucional, Apartado A, excluyendo cualquier otra ley aplicable de algún Convenio con terceros países.

El artículo 3º, por su parte, aborda un tema crucial en el desarrollo de la relación bilateral, a saber: la igualdad de trato y la exportación de beneficios. En este artículo, se retoma el antecedente de las notas diplomáticas canjeadas en 1968 para asegurar el pago a los nacionales que se encuentran fuera de sus países de origen. Previendo que cualquier disposición de las leyes aplicables de una parte que restrinja el derecho al pago de beneficios por el simple hecho de que la persona se encuentre ausente o resida en territorio de la otra parte, no podrán ser aplicables.

Por su parte, el artículo 4º establece las disposiciones de cobertura, con respecto a los principios de territorialidad, totalización y eliminación de la doble tributación; puntos comparables con los demás convenios vigentes entre EUA y otros países; tal y como se ha abordado en el capítulo anterior.

Los siguientes dos artículos 5º y 6º explican las disposiciones necesarias para el cálculo de beneficios de acuerdo con la legislación de cada país, facilitando la totalización de periodos de cobertura y sus equivalencias en ambos regímenes.

En adelante, los demás artículos promueven la cooperación y armonización de procedimientos administrativos relacionados con el trámite de pensiones, permite lograr asistencia mutua. En el artículo 8º estipula que “las Agencias harán sus mejores esfuerzos para asegurar que los nacionales de ambas partes disfruten de las ventajas plenas de las disposiciones de este Convenio” (Social Security Administration, 2004). De igual forma, las agencias dentro de sus atribuciones respectivas, deben ayudarse recíprocamente en la ejecución del Convenio.

Otras de las disposiciones relevantes son aquellas relacionadas con la recepción de solicitudes y apelaciones; en el artículo 14º, se establece que la recepción de alguna petición de un usuario, la otra Agencia deberá ser notificada sin demora.

La intención de este Convenio es amplia y profunda, aborda en gran medida los aspectos que han quedado desamparados durante muchas décadas por la falta de un Convenio debidamente ratificado que atienda las necesidades particulares de cada una de las partes.

Según el artículo 21 del Convenio, se anulan los acuerdos previos en la materia, dejando sin efecto los acuerdos establecidos en el Canje de Notas entre la Embajada de EUA y la Secretaría de Relaciones Exteriores con fecha del 27 de marzo de 1968; el cual se limitaba a la necesidad de no interrumpir los beneficios a personas cuyo domicilio se encuentre fuera del país de origen.

Se esperaba que este Convenio entrara en vigor el día 1º de octubre del 2005 con previa aprobación y cumplimiento de las disposiciones constitucionales de cada país para su ratificación; es decir, por parte de los EUA, se requiere una aprobación de dos tercios del Senado para la posterior ratificación del Ejecutivo (Mulligan, 2018). Por parte de México, de conformidad con el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley sobre Celebración de Tratados, artículo 1º, todos los tratados deberán ser aprobados por el Senado, en los términos del artículo 133º de la propia Constitución; hecho que no tuvo lugar posterior a la firma, según los registros existentes (Ley Sobre la Celebración de Tratados, 1992).

Al mes de julio de 2022, según el depositario de tratados que conserva la Secretaría de Relaciones Exteriores, México sólo cuenta con tres convenios vigentes relacionados con la seguridad social: 1) El Convenio de Seguridad Social entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España de 1994; 2) El Convenio Complementario al Convenio de Seguridad Social entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, de 1994; y 3) el Convenio sobre Seguridad Social entre los Estados Unidos Mexicanos y Canadá, de 1995.

Cabe destacar que, el Convenio entre México y Canadá es producto del reajuste regional derivado del T-MEC, el cual produciría nuevos flujos migratorios hacia los países del norte. Este instrumento dispone de las medidas necesarias para garantizar la cobertura de trabajadores migrantes haciendo hincapié en los principios de totalización de periodos de cotización (artículo 12º), de igualdad de trato (artículo 4º) y territorialidad de las leyes

aplicables para asegurar la conservación de beneficios adquiridos (artículo 5º). Tomamos a este Convenio como un punto de referencia para destacar que no es que sea un tema ignorado, sino que, no ha existido la voluntad ni la disposición para dar seguimiento al Convenio anteriormente firmado.

Es importante decir que los EUA tienen en sus leyes internas, una serie de provisiones que afectan directa y categóricamente los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes. Es decir, imponen ciertas condiciones relacionadas con su *status* migratorio para poder otorgar los beneficios; aun cuando se ha ubicado a la seguridad social como un derecho humano explícitamente establecido en los instrumentos que se han abordado en el primer capítulo de este trabajo (OIT, 1952).

4.3 Consideraciones jurídicas relevantes a la agenda para un nuevo Convenio

La aplicación de las leyes que mencionaremos a continuación, puede representar no solo una contradicción a la política exterior y migratoria de EUA, sino que, representan una vía para incrementar la financiación del programa de seguridad social, puesto que, en muchas ocasiones, deriva en la suspensión o reducción de beneficios lo cual se traduce en mayor capitalización a los fondos del sistema de pensiones.

Por lo tanto, estos temas jurídicos deben ser parte de la agenda para la negociación de un nuevo Convenio, o el seguimiento al Convenio firmado anteriormente. Si bien deben ser tratados con cautela por los diplomáticos mexicanos negociantes, no pueden ser descartados dado su impacto positivo en el acceso a la seguridad social de los trabajadores mexicanos.

20 CFR § 404.460 – Suspensión de pago de beneficios mensuales a Extranjeros viviendo fuera de los Estados Unidos (*Alien non-payment provision*).

Desde diciembre de 1956, no se permiten pagos de beneficios mensuales a toda persona que no sea ciudadano o residente permanente de EUA y que haya permanecido durante

más de 6 meses fuera del país. Los beneficios que sean suspendidos por esta causa, no podrán ser reanudados hasta que el beneficiario extranjero permanezca físicamente durante un mes completo del calendario; es decir, durante las 24 horas de cada día de un mes completo del calendario. Existen algunas exclusiones que permiten que extranjeros que han completado 40 créditos de cobertura estén exentos a esta ley así como aquellos beneficiarios, así como también para aquellos beneficios dependientes que comprueben que han vivido dentro de EUA durante al menos 5 años a partir de que se estableció la relación con el trabajador, también pueden estar exentos.

Esta ley es interdependiente a la Ley de Inmigración y Naturalización y en el caso de México afecta principalmente a los beneficiarios dependientes que nunca han viajado a EUA, en particular, casos de familias donde los hombres emigraban de forma ilegal a EUA dejando a sus esposas e hijos en México, quienes posteriormente se hicieron acreedores a un beneficio por las contribuciones realizadas por el trabajador migrante. No obstante, estas personas no pueden recibir una pensión hasta que permanezcan en el país durante un mes completo; creando un requisito muchas veces difícil de cumplir por cuestiones de salud por falta de documentación necesaria para viajar como una visa; provocando la pérdida de todos los meses de beneficios que, de existir un convenio como el que se planteó anteriormente, podrían llegar sin condición alguna a las manos de los beneficiarios acreedores.

Sección 202(y), Ley de Seguridad Social – Provisiones de Pago por Presencia Legal – *Lawful Presence Payment Provisions*

Los trabajadores mexicanos que han tenido suficientes periodos de cotización y que han cumplido con los requisitos mínimos de edad y empleo para ser acreedores a una pensión; que han iniciado los trámites de solicitud correspondientes y han sido aprobados para ella, pero que no pudieron comprobar su estatus migratorio que avale su presencia legal dentro de los EUA al momento de hacerse acreedor, no podrán recibir beneficios en base a la Sección 202 (y) de la Ley de Seguridad Social y el Título 8 del Código de Regulaciones Federales sobre el *status* migratorio y nacionalidad (fecha) regulado por el

Departamento de Seguridad Nacional. Esta provisión es una medida condicionante para forzar a las personas que no cuentan con un *status* migratorio legal vigente, abandonen el país con el fin de poder recibir sus beneficios. Nuevamente, la existencia de un Convenio bilateral con México que involucre la igualdad de trato, permitiría que estos trabajadores puedan recibir sus beneficios sin importar su lugar de residencia o su estatus migratorio incondicionalmente; traduciéndose en beneficios perdidos para estos trabajadores que hicieron sus contribuciones al sistema cabalmente.

20 CFR § 404.646 – Suspensión de Beneficios por Deportación – *Deportation Provisions*

Esta sección de la Ley Federal de EUA obliga la suspensión de pago de beneficios a todo aquel individuo que haya sido deportado bajo las disposiciones de la Sección 241(a) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1997 o removido bajo la Sección 237(a) o declarado inadmisibles bajo la Sección 212(a)(6)(A) de la misma ley.

Las disposiciones ahí establecidas, afectan a los beneficiarios el primer mes a partir de que la Administración de Seguridad Social recibe notificación por parte del Departamento de Seguridad Nacional o del Fiscal General por medio de alguna corte de migración.

Los alcances de esta ley se extienden no solo a los trabajadores titulares de una pensión, sino también a sus beneficiarios dependientes por el simple hecho de ser extranjeros. Como un ejemplo, podemos mencionar el caso de un beneficiario mexicano que tuvo que enfrentar un juicio ante una corte de migración por alguna falta cometida, y el juez resuelve revocar su residencia permanente y dicta sentencia para que sea removido del país; a partir de que SSA recibe notificación de la deportación, automáticamente sus beneficios serán suspendidos indefinidamente hasta que la Agencia de Servicios de Inmigración y Ciudadanía (de aquí en adelante USCIS, por sus siglas en inglés) le otorgue nuevamente un estatus de residente permanente de nuevo; lo cual es altamente improbable.

El hecho anterior afectaría a todos los beneficiarios dependientes del trabajador que no sean ciudadanos estadounidenses, aunque nunca hayan sido sancionados con una deportación y cumplan cabalmente con las demás disposiciones de presencia física y legal dentro de los EUA; no podrán recibir beneficios de la cuenta de ese trabajador a menos de que él obtenga nuevamente el *status* de residente permanente.

Las disposiciones de las leyes estadounidenses que afectan directamente la posibilidad de que los trabajadores migrantes y sus familias tengan acceso a los programas de seguridad social a los que han hecho las suficientes contribuciones, dejan entredicho los principios del derecho internacional de la seguridad social y las resoluciones que ha promovido la OIT y Naciones Unidas. No obstante, EUA ha rechazado ratificar el Convenio 102 de la Organización en la que se abarcan este tipo de escenarios; anteponiendo sus intereses de política migratoria sobre el derecho humano a la seguridad social.

4.4 Reflexiones sobre la labor diplomática y consular en la instrumentación de un tratado en materia de seguridad social

Nos encontramos a punto de cumplir 200 años de relaciones diplomáticas entre México y EUA, un periodo de evidente asimetría de poder bajo la bandera de buenos vecinos. Pese a ello, la diplomacia mexicana ha tenido triunfos relativos en algunos aspectos como el comercio exterior y la colaboración en el combate al crimen, aunque la seguridad social ha quedado pendiente en la agenda de política exterior estadounidense. Es por ello que, una estrategia diplomática efectiva para lograr convenios relevantes de este tipo debe ser coordinada de manera multidimensional por parte de la SRE como la principal encargada de ejecutar la política exterior, y no solo limitarse a la representación técnica de la principal dependencia en seguridad social que es el IMSS. En cambio, el abordaje diplomático sobre este tema debe contemplar factores de influencia políticos, económicos, sociales y culturales.

De tal modo que, la labor diplomática para los temas que involucren una posición ventajosa para México, tal como lo sería el convenio aquí discutido, debería emplear una

estrategia de “poder inteligente”, en contraste con el más utilizado poder suave que pretende atraer las acciones de su contraparte, y que en materia de seguridad social no han tenido lugar (Mora & Pinzón, 2014). Dicho poder inteligente permitiría una constante reevaluación del contexto actual y la posibilidad de actuar de manera oportuna utilizando los factores de influencia mencionados en el párrafo anterior. En otras palabras, más allá de esperar pasivamente a que EUA tenga la iniciativa de retomar el convenio firmado por su titular de seguridad social en 2004, los diplomáticos mexicanos de más alto nivel deberían desarrollar una estrategia de poder inteligente mediante la asignación de recursos para influir en la gran variedad de actores que participan en el proceso político de toma de decisiones, resaltando la importancia de la entrada en vigor de un convenio en la materia dado el nuevo contexto de intercambio cultural, laboral y económico (Bustamante, 2021).

A fin de lograr lo anterior, es menester considerar que nos encontramos en una nueva etapa de “intermesticidad”. “Interméstico” es un término acuñado en 1977 para definir los asuntos que son tanto internacionales como domésticos en los que la política exterior se encuentra estrechamente ligada a las políticas internas y viceversa (Manning, 1977). La interdependencia económica, política y laboral entre México y EUA nos da la pauta para que ciertos grupos de interés realicen tareas de cabildeo y busquen influir en las decisiones sobre políticas públicas de la contraparte. Si bien los asuntos intermésticos más comunes en la relación México-Estados Unidos son el narcotráfico, la migración, el control de armas y el comercio transfronterizo, la seguridad social sería sin duda otro asunto que requeriría una aproximación diplomática “interméstica”. Como parte de lo ocurrido en 2004, las dependencias que protagonizaron la firma del convenio analizado en este trabajo fueron dependencias especializadas que se derivan del Poder Ejecutivo de ambos países, no obstante, obedecen a la participación del Congreso y demás instancias que definen sus presupuestos y operaciones permitiendo que existan más funcionarios susceptibles al cabildeo (Long, 2017).

La diplomacia “interméstica” potencializada mediante el cabildeo permite avanzar los intereses de un tercer país en Washington de forma extraordinaria y paralela a los canales de influencia tradicionales como las mismas embajadas. Esto ocurre debido a que “entre más se encuentre limitado el Ejecutivo por los procesos internos del Congreso,

la efectividad de la cancillería y la diplomacia se verá mermada”. Es por ello que, los asuntos no tradicionales de política exterior, en especial el tema de la seguridad social que, como lo hemos explicado, resulta clave para el porvenir de los trabajadores migrantes, debe ser abordada multidimensionalmente con un tipo distinto de diplomacia. El cabildeo ofrece una alternativa a los gobiernos extranjeros para ejercer influencia en un contexto de asimetría, no obstante, este requiere de una mayor asignación de recursos para contratar cabilderos y abogados que estén inmersos en los procesos legislativos estadounidenses, y con ello permitir que se alcancen los objetivos previstos por el personal diplomático oficialmente.

Además de las labores diplomáticas para impulsar la adopción de un tratado entre México y los EUA en materia de seguridad social, tal vez una de las formas de garantizar que los trabajadores migrantes tuvieran acceso a los beneficios de dicho tratado sería a través de las oficinas consulares.

México posee la red de consulados en otro país más grande del mundo. Actualmente existen 50 consulados a lo largo y ancho de EUA; además de una embajada en Washington D.C. De ese modo, la entrada en vigor de un tratado como el firmado en 2004, requeriría del aprovechamiento de esta infraestructura consular para difundir las nuevas disposiciones y así llegar a más personas que podrían ser elegibles.

Es importante aprovechar la labor consular que cuenta con relaciones estrechas con autoridades locales, tales como oficinas de SSA locales, universidades y otros centros donde pueda convocarse a nuevos sujetos a la participación en los esfuerzos de difusión. Asimismo, se tendría por entendido que los actos de coordinación, armonización e intercambio de información deberían ser redefinidos y establecidos los medios para su ejecución; tales como portales digitales, estandarización y traducción de formatos, etcétera.

Por su parte, EUA cuenta con una red de oficinas especializadas en beneficios federales en México, a través de las cuales se brinda atención a los beneficiarios de su sistema de seguridad social para la solicitud, administración y pago de beneficios. No obstante, un Convenio como el que aquí estudiamos permitiría que más personas puedan beneficiarse del reconocimiento y conservación de beneficios.

CONCLUSIONES

Habiendo analizado los conceptos asociados a la seguridad social en el contexto internacional nos percatamos de la necesidad de contar con un Convenio de Seguridad Social vigente entre México y los EUA, siendo este uno de los temas que ha quedado de lado en la relación bilateral y que es sin duda muy relevante para ambas sociedades.

En primer lugar, se ha logrado conceptualizar a la seguridad social como un derecho humano que provee estabilidad, vida digna, justicia social, servicios de salud y sustento económico para aquellas personas que por cuestiones de invalidez, vejez, fallecimiento o cesantía, pierden su capacidad de generar ingresos derivados de alguna actividad laboral o económica que bajo otras circunstancias podrían generar.

Si bien inicialmente el término de seguridad social no fue empleado sino hasta el siglo XX por parte de EUA, desde principios del siglo XIX se dieron movimientos sociales y programas estatales asociados con el bienestar social, las pensiones, los servicios sociales y otros beneficios dentro de un marco jurídico nacional; tal y como lo establecieron los modelos de Bismarck y Beveridge.

Más tarde, ya en el siglo XX, el reajuste del orden mundial derivado de las dos grandes guerras y el surgimiento de organizaciones como la ONU y la OIT, sentaron las bases para el reconocimiento internacional de la seguridad social como un derecho humano, que debe ser respetado y garantizado por los Estados; ya que se ha evidenciado que un país con niveles aceptables de bienestar y justicia social, incluyendo los principios de la seguridad social, tienen como resultado mayor estabilidad, equidad, prosperidad e incluso seguridad nacional.

En este sentido, a nivel internacional, la Organización Internacional del Trabajo ha tomado el liderazgo en la armonización, diseño y evaluación de leyes y políticas que impactan a la seguridad social en el mundo, para lo que ha creado el piso mínimo de cobertura acompañado de muchos otros convenios ratificado por la gran mayoría de sus miembros; obligándose así a cumplir con las normas mínimas de protección a los trabajadores, máxime cuando estos pertenecen a grupos vulnerables como ocurre con los migrantes indocumentados.

Por otra parte, hemos evidenciado como la seguridad social ha evolucionado simultáneamente con los cambios propios del entorno global, por lo que su estudio debe ser abordado desde distintas perspectivas: política, social, económica y hasta cultural, a fin de lograr el cumplimiento de los estándares mínimos que han sido propuestos por organismos internacionales, mediante la legislación y codificación de normas que se ajusten a las necesidades de la sociedad internacional.

Es por ello que, la seguridad social ha sido objeto de internacionalización en un contexto de interdependencia, y ha requerido la intervención del derecho internacional y el derecho de los tratados para producir normas jurídicas que regulan las relaciones entre diversos sujetos del derecho internacional, a fin de coordinar y armonizar la protección que brindan los Estados soberanos tanto a sus ciudadanos como a sus inmigrantes.

Se estima que México es uno de los principales países de donde emigran más personas hacia EUA, llegando a cifras aproximadas de 11 millones de personas, de las cuales más de 7 millones se encuentran desempeñando alguna actividad laboral o económica. Pese a ello, es evidente que México se encuentra en una posición de desventaja con respecto a la protección de derechos de seguridad social de sus connacionales más allá de sus fronteras, toda vez que la gran mayoría de migrantes mexicanos se encuentra trabajando en los EUA, tanto de forma legal como indocumentada, quedando al desamparo de la falta de un Convenio bilateral que garantice el reconocimiento de los años de trabajo cotizando a alguno de los sistemas de seguridad social de los dos países, sin importar su estatus migratorio.

Por otra parte, para los EUA, la firma de un Convenio de totalización en materia de seguridad social puede representar, a simple vista, un cambio de postura con respecto a las políticas migratorias que se han mantenido rígidas por décadas. Además de un caos administrativo y un aparente desfaldo económico del programa al tener que integrar a tantos millones de personas a un régimen de seguridad social al que no necesariamente harán las contribuciones suficientes debido a la temporalidad de los empleos de migrantes mexicanos.

No obstante lo anterior, es crucial traer al diálogo diplomático la posibilidad de retomar el Convenio firmado en 2004 el cual prometía cambios positivos para la totalización de

periodos de cotización y excepciones a las limitantes de la legislación interna para que los trabajadores migrantes pudieran gozar de su derecho a estar asegurados por medio de su trabajo que durante gran parte de su vida, generaron aportaciones capitales a los sistemas de seguridad social; y que al llegar la edad de retiro o sufrir algún cambio en su capacidad de trabajar, se pueden traducir en el sustento económico necesario para solventar una vida digna.

Sin embargo, dicho instrumento no fue ratificado ni puesto en vigor por las respectivas legislaciones nacionales, aunque se encuentra publicado en el archivo de la Administración de Seguridad Social como un convenio significativo.

A pesar de que existe un marco jurídico sólido que sustenta al derecho internacional de la seguridad social, ni México ni EUA han demostrado la voluntad ni el esfuerzo diplomático necesario para celebrar nuevos tratados internacionales en la materia. Al año 2022, si bien existe registro de algunos acuerdos que atienden parcialmente la protección social, tales como acuerdos administrativos y de transferencia de pensiones, México sólo ha ratificado 2 convenios de totalización según la SRE: uno con España y otro con Canadá. Mientras que EUA, cuenta con 26 Convenios vigentes, de ellos solo 4 con países del continente americano, a saber: Canadá, Brasil, Uruguay y Chile, y la gran mayoría restante con países europeos miembros de la OTAN.

Es importante reconocer que existe un marco jurídico internacional robusto que atiende la seguridad social como un derecho humano, por lo que consideramos que este trabajo puede servir de propuesta jurídicamente posible para promover la celebración de más convenios en materia de seguridad social, que vinculen a los Estados a proveer los estándares mínimos establecidos por el derecho internacional, en especial, fomentar la labor diplomática para lograr que EUA se obligue a dichos instrumentos internacionales y se salvaguarden los derechos humanos de los trabajadores migrantes por encima de sus leyes de migración internas.

A manera de cierre, presento la siguiente tabla comparativa sintetizando las principales ventajas que la suscripción de el Convenio aquí propuesto traería a cada país:

TABLA 7: PRINCIPALES VENTAJAS PARA MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE LA SUSCRIPCIÓN DEL CONVENIO:

País	Ventajas
<p>➤ México</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se garantizaría el acceso a la seguridad social para todos los trabajadores migrantes 2. Los mexicanos trabajadores y sus beneficiarios aumentarían sus posibilidades de alcanzar un retiro digno 3. Se recibiría atención y protección en caso de sufrir lesiones o enfermedades mientras se encuentra empleado en E.U.A. 4. Se evitarían cargas burocráticas y administrativas al tramitar una pensión 5. Se exentarían limitantes relacionadas con el estatus migratorio para tener acceso a la seguridad social
<p>➤ Estados Unidos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentaría considerablemente la recaudación fiscal por concepto de aportaciones a la Administración de Seguridad Social 2. Se podría negociar una extensión de cobertura para que los americanos puedan recibir servicios de salud en México

	<ol style="list-style-type: none">3. Se reconocerían los ingresos generados en ambos países en caso de que el trabajador o la empresa sean reubicados hacia México4. Se evitaría la doble tributación o duplicidad de costos incentivando la movilidad de empresas y trabajadores5. Se calibrarían los estándares de cobertura en la región norteamericana dotándola de estabilidad y competitividad
--	--

Fuente: Elaboración propia con base en conclusiones.

REFERENCIAS

- Aguila, E. (2022, Abril 12). *New research: Mexican immigrants have to work longer due to inadequate social security benefits*. USC Sol Price School of Public Policy.
<https://priceschool.usc.edu/news/research-mexican-migrants-must-work-longer-inadequate-social-security/>
- AISS. (2022). *La AISS en brève*. AISS. <https://ww1.issa.int/es/about/the-issa>
- Andrade Alcázar, J. L. (2008). *Los Convenios Bilaterales de México en Seguridad Social y la Migración de Trabajadores a Estados Unidos, Canadá y España* [Tesis para obtener el título de Actuario]. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Beveridge, W. (1942). *Plan Beveridge, el Seguro Social en Inglaterra*. CIESS.
<http://biblioteca.ciess.org/adiss/downloads/31/ADISS2014-030.pdf>
- Bustamante, J. A. (2021). México-Estados Unidos: Sus asimetrías de poder y su intermesticidad. *Febrero-Marzo 2021*, 72, 8-11.
- Cámara de Diputados. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cervantes, J., & Sánchez, C. (2021). *EN EL PERIODO MAYO-NOVIEMBRE DE 2020 EL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES MEXICANOS INMIGRANTES EN ESTADOS UNIDOS AUMENTÓ EN UN MILLÓN CIENTO TREINTA Y UN MIL OCUPACIONES. 1*. <https://www.cemla.org/foroderemesas/notas/2021-01-notasderemesas-01.pdf>
- CISS. (2015). *Análisis de Convenios Bilaterales y Multilaterales de Seguridad Social en Materia de Pensiones* (Primera Edición). Organización de Estados Americanos.

CISS. (2022). Miembros. *CISS*. <https://ciss-bienestar.org/miembros/>

Code of Federal Regulations. (2022). *26 U.S. Code § 3121—Definitions*. LII / Legal Information Institute. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/3121>

Córdoba Ramírez, I. (2022). Programa Bracero. *Memórica*.

https://memoricamexico.gob.mx/es/memorica/programa_bracero

Diario Oficial de la Federación. (1993, diciembre 21). *Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte*.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2819/SE_ACLAN_Textos_juridicos_Com_y_trabajo.pdf

Enciclopedia Jurídica. (2022). Prorrata Temporis. En *Enciclopedia Jurídica*.

<http://www.encyclopedia-juridica.com/d/prorrata-temporis/prorrata-temporis.htm>

Ley Sobre la Celebración de Tratados, 7 (1992), Última Reforma 2021.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216_200521.pdf

H. Congreso de la Unión. (1995). *Ley del Seguro Social*.

<https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf>

IMSS. (2021). *IMSS y Cancillería firman convenio para que trabajadores mexicanos en el extranjero puedan contar con seguridad social | Sitio Web «Acercando el IMSS al Ciudadano»*. <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202103/132>

International Labour Organization. (2022). *Up-to-date Conventions not ratified by United States of America*.

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102871

- Long, T. (2017). Coloso fragmentado: La agenda “interméstica” y la política exterior latinoamericana. *Foro internacional*, 57(1), 5-54.
<https://doi.org/10.24201/fi.v57i1.2381>
- Manning, B. (1977). *The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals*. *Foreign Affairs*, 55(2), 306-324. <https://doi.org/10.2307/20039647>
- Mendizábal, G. (2020). *Derecho Internacional de la Seguridad Social* (1a ed.). Porrúa.
- Mendizábal, G., & Kurczyn, P. (2017). Apuntes sobre el Derecho Internacional de la Seguridad Social y su Relación con América Latina. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm. 25, 33-70.
- Mora, F. de la, & Pinzón, P. (2014). De retos a oportunidades: Diplomacia consular de México en Estados Unidos. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 101, 187-214.
<https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/439>
- Mulligan, S. P. (2018). *International Law and Agreements: Their Effect upon U.S. Law*. 39. <https://sgp.fas.org/crs/misc/RL32528.pdf>
- Netter, F. (1982). *Seguridad Social y sus Principios*. IMSS.
- OEA. (1988). *Protocolo de San Salvador*. Organización de Estados Americanos.
<https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>
- OISS. (2022). *OISS – Organización Iberoamericana de la Seguridad Social*.
<https://oiss.org/que-es-la-oiss/>
- OIT. (1952). *Convention C102—Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)*.
https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312247,es

ONU. (1948). *La Declaración Universal de Derechos Humanos* | Naciones Unidas.

United Nations; United Nations. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Organización Internacional del Trabajo. (2003, junio 18). *Seguridad social para todos:*

Nueva campaña de la OIT [Comunicado de prensa].

http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_006214/lang--es/index.htm

Posadas, J. G. G. (2017). Hacia la universalización de la seguridad social en México:

Análisis jurídico de la problemática que genera la duplicidad en el

aseguramiento. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, 7, 28-28.

<https://doi.org/10.22201/fder.26831783e.2019.7.116>

Social Security Administration. (2004). *International Programs—Convenio Americano-Mexicano sobre Seguridad Social*.

https://www.ssa.gov/international/Agreement_Texts/mexicano.html

Social Security Administration. (2020). *U.S. International Social Security Agreements*.

https://www.ssa.gov/international/agreements_overview.html?tl=0%2C3%2C8

Sociedad de las Naciones. (1919). *Tratado de Paz de Versalles*. Parte XIII, Arts. 387-

399, Disponible en: <https://www.dipublico.org/1729/tratado-de-paz-de-versalles-1919-en-espanol/>

Agreement Between the United States and the United Kingdom, 10 (1985).

<https://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10199.pdf>

SSA. (2022b). *Benefits For Your Family*.

<https://www.ssa.gov/benefits/retirement/planner/applying7.html>

State Department. (2021). *Mexico—Countries—Office of the Historian*.

<https://history.state.gov/countries/mexico>

Trejo García, E. del C., & Álvarez Romero, M. (2007). *Estudio Jurídico Internacional y de Derecho Comparado sobre Seguridad Social: Vol. Servicio de Documentación y Análisis*. Cámara de Diputados.

Unión Europea. (2022). *La cobertura de seguridad social en otros Estados miembros de la Unión Europea | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/55/la-cobertura-de-seguridad-social-en-otros-estados-miembros-de-la-union-europea>

United Nations. (1956). Exchange of notes constituting an agreement relating to a plan for non-occupational insurance for injuries and illness with respect to Mexican migratory workers. No. 3367, 238.

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20238/v238.pdf>

Social Security Act, Pub. L. No. SSA Act, 656 (1935).

<https://www.ssa.gov/history/pdf/Downey%20PDFs/Social%20Security%20Act%20of%201935%20Vol%201.pdf>

U.S. Congress. (2021). *Social Security: The Windfall Elimination Provision (WEP)*.

Congressional Research Service. <https://sgp.fas.org/crs/misc/98-35.pdf>

U.S. Government Accountability Office. (2005). *Social Security Administration: A More Formal Approach Could Enhance SSA's Ability to Develop and Manage Totalization Agreements*. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GAOREPORTS-GAO-05-250/html/GAOREPORTS-GAO-05-250.htm>

USCIS. (2021, febrero 24). *TN: Profesionales Temporales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) de México y Canadá | USCIS*.

<https://www.uscis.gov/es/trabajar-en-estados-unidos/trabajadores-temporales-no-inmigrantes/tn-profesionales-temporales-del-tratado-de-libre-comercio-de-america-del-norte-nafta-de-mexico-y>

Varela, A. (2008). *Franklin D. Roosevelt. Mensaje al Congreso sobre Seguridad Social. 17 de enero de 1935.* 3.