

715



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**La Seguridad Social en el Ambito del Derecho  
Internacional**

144

XD

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :  
MA. EUGENIA ROSALES GONZALEZ**

**México, D.F.**

**12394**



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.

## INDICE GENERAL

Capítulo I.-	LA SEGURIDAD SOCIAL
1.1	Concepto y Definición
1.2	El Seguro Social.- Definiciones;
1.3	Principios de la Seguridad Social
1.4	El derecho de la Seguridad Social
1.5	El derecho de Asistencia Social
2.-	Antecedentes históricos de la Seguridad Social
2.1	Los documentos básicos de las normas internacionales.
3.-	La Internacionalización de la Seguridad Social.
Capítulo II.-	LABOR REALIZADA POR LA ONU Y LA OIT INTERNACIONALIZACION DE LOS SEGUROS SOCIALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
1.-	Introducción
2.-	La organización de las Naciones Unidas.
2.1	Acción de algunos órganos de la ONU en el desarrollo de la Seguridad Social.

- 3.3 Principios normativos anteriores a -  
la Segunda Guerra Mundial.
- 3.4 Principios Normativos posteriores al  
citado conflicto bélico.
- 3.4.1 El convenio 102 "Norma Mínima"
- 3.5 La Comisión de Expertos para la Se-  
guridad Social.

Capítulo III.-

LABOR DE ALGUNOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE SEGURIDAD SOCIAL: AISS, -  
CISS, OISS.

- 1.- La Asociación Internacional de la Se-  
guridad Social.
- 1.1 Antecedentes históricos.
- 1.2 Estructura y objetivos
- 1.3 Estructura constitucional
- 1.4 Medios de acción de la AISS
- 2.- La Conferencia Interamericana de Segu-  
ridad Social.
- 2.1 Antecedentes históricos.
- 2.2 Estructura y objetivos
- 2.2.1 Declaraciones plasmadas en las reso-  
luciones de la CISS.

- 2.1.1 La Asamblea General
- 2.1.2 El Consejo Económico y Social y —  
la Comisión de desarrollo Social.
- 2.1.2.1 Informe sobre la Seguridad Social—  
en el contexto del Desarrollo Na-  
cional.
- 2.1.2.2. Informe sobre la situación social—  
en el mundo de 1970.
- 2.1.2.3 Informe sobre la situación social—  
en el mundo en 1974.
- 2.13 La Secretaría General de la ONU
- 3.- La Organización Internacional del-  
Trabajo.
- 3.1 Convenios Internacionales de Segu-  
ridad Social.
- 3.1.1 Especial preocupación de la OIT por  
los Trabajadores migrantes.
- 3.1.1.1 Clasificación de los Convenios In-  
ternacionales de la OIT.
- 3.2 La Administración de los Seguros So-  
ciales.

- 2.3 Medios de acción de la CISS
- 2.4 El Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS)
- 3.- La Organización Iberoamericana de Seguridad Social.
  - 3.1 Antecedentes históricos
  - 3.2 Estructura y objetivos
  - 3.3 Estructura constitucional
  - 3.4 Medios de acción de la OISS

Conclusiones

Bibliografía.

## I N T R O D U C C I O N

El ciudadano helénico estaba acostumbrado - a mirar a la humanidad desde la perspectiva política - de su Ciudad-Estado, y el hombre del siglo XIX comprendió las realidades exclusivamente a través de la idea de la nacionalidad, sin embargo en la actualidad no es ya posible ni recomendable esta concepción, resultando evidente que el género humano se va acostumbrando ante la inminente necesidad a tener una perspectiva mundial y visión internacional. Nuestro tiempo es así, la época de las relaciones internacionales.

Y es así, porque los medios de transporte - a grandes distancias, las comunicaciones, la necesidad de comunicación e intercambio de experiencias, etc., hacen que en estos años el mundo no pueda ser considerado exclusivamente desde perspectivas limitadas de territorios nacionales o continentales, siendo cada vez más notable la importancia y contundencia que tiene el estudiar e intentar soluciones a las contenciones y necesidades contemporáneas en base a los elementos del Derecho Internacional.

De hecho, así todos los problemas que la humanidad afronta y que son objetivos de su esfuerzo, de su trabajo e inteligencia, tienden actualmente a una solución internacional, razón por la que vemos surgir Organizaciones internacionales avocados al estudio de la-

educación, ciencia y cultura, de cooperación económica, de ayuda a los países en proceso de desarrollo, de protección a la infancia, de fomento y protección de la salud, y particularmente de todos aquellos aspectos relacionados con las actividades laborales del hombre, siendo la Organización Internacional del Trabajo uno de los fenómenos más considerables y un gran ejemplo del logro de la humanidad.

Este compromiso internacional no soslaya a la Seguridad Social, que es igualmente objeto de actividad variada y meta de experiencias que requiere del esfuerzo y participación conjunta de los diferentes países.

Los motivos determinantes que tomé en cuenta y que influyeron en mi decisión de estudiar este tema son: la relevancia actual del derecho internacional, y la vital necesidad social de instituir, mantener y evolucionar universalmente los principios y sistemas de la seguridad social.

El derecho Internacional se ha convertido en el camino, no solo para que las naciones regulen sus relaciones jurídicas, sino también para que los pueblos luchen solidariamente por establecer y garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y a todos los-



servicios sociales que incidan de cualquier manera en bienestar humano.

Es pues, a través del derecho internacional y por conducto de los organismos que esta ciencia regula, que los más avanzados principios y valores humanos están encauzando su esfuerzo para el logro de su institución universal.

El primer capítulo del presente trabajo, se inicia con una recopilación de definiciones de la seguridad social y de seguro social, así como de el Derecho de la Seguridad Social y el Derecho de Asistencia Social, siguiendo con una breve reseña histórica de la seguridad social desde la "mutualidad primitiva" de la antigüedad hasta los seguros sociales del derecho moderno y su evolución. Asimismo, en este capítulo se hace mención a los principales documentos de las normas internacionales, mismos que han propiciado la internacionalización de la seguridad social.

En el segundo capítulo me refiero brevemente sobre la acción de la Organización de las Naciones Unidas en el campo de la seguridad social al través de sus órganos, como son la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. Incluyéndose en este mismo capítulo a la Organización Internacional del Trabajo, como organismo internacional especializado que se ocupa entre otras

actividades, de medidas tendientes al logro del pleno empleo, de la formación profesional, del reconocimiento al derecho de negociación colectiva de los contratos de trabajo y de la ampliación de la seguridad social. Hago especial referencia a la protección de los trabajadores migrantes al través de los Convenios Internacionales adoptados por este último organismo internacional.

Y finalmente en el tercer capítulo, hago un estudio somero y de la labor de algunos organismos internacionales en la materia que nos ocupa, como son la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Conferencia Interamericana de Seguridad Social - (CISS) y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), y medios de acción de cada uno de ellos en la búsqueda de la internacionalización de la Seguridad Social.

## C A P I T U L O I

### 1.- LA SEGURIDAD SOCIAL

- 1.1 Conceptos y definición
- 1.2 El Seguro Social.- Definiciones;
- 1.3 Principios de la Seguridad Social
- 1.4 El Derecho de la Seguridad Social
- 1.5 El Derecho de la Asistencia Social

### 2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

- 2.1 Los documentos básicos de las Normas Internacionales.

### 3.- LA INTERNACIONALIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

1) 1.1 LA SEGURIDAD SOCIAL.- Conceptos y Definiciones.

La nueva Ley del Seguro Social mexicana en su artículo 2o. establece: "La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo". (1)

La Seguridad Social es parte de la política social del Estado, que tiende a garantizar al ser humano el disfrute de condiciones favorables a su desarrollo, mediante el otorgamiento no sólo de las prestaciones en especie y en dinero enmarcadas en las diferentes leyes de los Seguros Sociales, sino también del derecho a la salud por el solo hecho de condición humana, y a otros beneficios como los de rehabilitación, recreo, práctica de los deportes e incluso la alimentación y la vivienda.

En la seguridad social se contemplan aspectos tales como el bienestar colectivo, la distribución

---

(1) Ley del Seguro Social (México), 1973 Artículo 2o.

de la riqueza nacional, mejoramiento de la vivienda, - el derecho a la alimentación, a la preservación de la - salud y el esparcimiento y también, readaptación y capa - citación profesional.

Existen definiciones relacionadas con la po - lítica social, que muestra a la seguridad social como - lucha contra la miseria y los males que comprometen el nivel de vida y el bienestar de la población; y existen definiciones que se refieren a la seguridad social como institución jurídica caracterizada por ser un sistema - obligatorio, administrado por un organismo público o se - mi-público, que concede prestaciones médicas preventi - vas, curativas y readaptadoras, y prestaciones económi - cas substitutivas de la remuneración. Asimismo, defini - ciones que contienen cada una de ellas, diferentes ele - mentos que configuran la seguridad social, como se ob - servará en el desarrollo de este trabajo.

Para Jarach, "La seguridad social es el con - junto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de - crédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida - de la capacidad de trabajo le impidan conseguirlo por - sus propios medios". (2)

---

(2) JARACH, Dino. Problemas económicos financieros de - la seguridad social. 1o. ed., Ed. Buenos Aires, - 1944, 6 pp.

Greco entiende por seguridad social "Una realidad política, jurídica, técnica y práctica, cuyo objetivo es la cobertura de determinadas contingencias, valoradas como socialmente protegibles, mediante organismos estatales o paraestatales financiados con recursos propios". (3)

Para Estévez Brasa, "La seguridad social es la disciplina que comprende los eventos y riesgos a cubrir en atención al desarrollo armónico del individuo"- (4).

Para López Valencia, en el sentido estricto, "La seguridad social significa los auxilios que el obrero recibe del Estado, en forma de seguros o subsidios; - tales como el de desocupación, enfermedad, invalidez, - ancianidad y otros; y en el sentido amplio, seguridad social se confundió con seguridad económica y abarca disposiciones sobre regulación de salarios, fijación de precios, reglamentación de las condiciones de trabajo, - provisión social, educación, protección a la familia, -

---

(3) GRECO, Rubén, colaboración en "Revista de seguridad social" del Ministerio de Bienestar Social, No. 6 - 1953, 318 pp.

(4) ESTEVES BRASA, Teresa M. La Seguridad social. Buenos Aires, de la Asociación de Economistas Argentinos, 1967, 18 pp.

nivel de vida decoroso y, en algunos casos, el bienestar o participación de los trabajadores en el disfrute de las ventajas que estén al alcance de las clases acomodadas"(5)

En opinión de Bramuglia, "La seguridad social es de una significación más amplia: comprende la organización política, jurídica, económica y social del Estado consustancial a la existencia del ser humano; Y social, será solamente una parte de la seguridad"(6).

Para Pérez Leñero, "La seguridad social es la parte de la ciencia política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión o asistencia, tiene por fin defender o propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros"(7).

- 
- (5) LOPEZ VALENCIA, José. Trabajos de la Reforma Social. Madrid, 1946. (s.e.), 107 pp.
- (6) BRAMUGLIA J., Antonio. "Régimen jubilatorio argentino". Boletín informativo de Leyes de Trabajo. - (Buenos Aires 1944). Año III, No. X (s.e.)
- (7) PEREZ LEÑERO, José. Fundamentos de la seguridad social. España, Madrid, 1936, 35 pp.

En el informe Beveridge, la seguridad social se presenta como "La política del bienestar, generadora de la paz social basada frente al angosto concepto de la solidaridad laboral o industrial en el más amplio sentido de la solidaridad humana"(8).

Para Gustavo Arce Cano, "La seguridad social es el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho de un ingreso, para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del seguro social, al que contribuyen patrones, obreros y el estado o alguno de éstos, como subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos las dependencias de aquél, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de garantía para su sostenimiento y el de su familia". (9)

Miguel García Ruiz, expresa que "La seguridad social es un derecho público de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que asegure a toda la población una vi

---

(8) BEVERIDGE WILLIAM, Henry, El Seguro Social en Inglaterra: plan beveridge. México, Minerva, 1946, 47 pp.

(9) ARCE CANO, Gustavo. De los seguros sociales a la seguridad social. México, Porrúa, 1972, 23 pp.



da mejor con ingresos o medios suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual y moral y filosófico de la población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados, eliminados de la vida productiva". (10)

Arthur J. Altmeyer y Abraham Epstein, la definen como "El deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro". (11)

Pierre Laroque opina que "La Seguridad social es la garantía otorgada por la colectividad de todos los miembros para mantener sus niveles de vida o cuando menos, condiciones decorosas de existencia, gra-

- 
- (10) GARCIA RUIZ, Miguel. La seguridad social; bases, evolución, importancia económica, social y política. México, Gráfica Panamericana, 1956, 32 pp.
- (11) ALTMAYER, Arthur J. "El desarrollo de la seguridad social en los Estados Unidos de América". Rev. de seguridad social. Núm. 14 (México enero-marzo, 1955) 8 pp.

cias a una redistribución de ingresos que descansa sobre la solidaridad nacional". (12)

Ricardo R. Moles, afirma que "La seguridad social tiene una validez universal de principios, pero en su aplicación concreta y más aún en su estructura, ésta no puede alejarse de los múltiples y variados factores que conforman el medio social particular". (13)

Julio Bustos, sostiene que "La seguridad social presenta dos características fundamentales: una en extensión en el sentido de que debe abarcar a toda la población; y otra de mejoramiento, en el sentido de cubrir todos los riesgos y proporcionar prestaciones substanciales eficaces y suficientes, para el mantenimiento del nivel de vida alcanzado durante el período de acti

- 
- (12) LARONQUE, Pierre. "Seguridad Social y Económica". Boletín del Instituto Nacional de Previsión Social. Núm. 38 (Argentina, julio, 1961) 629 pp.
- (13) MOLES, Ricardo. "Seguridad Social". Boletín del Instituto Nacional de Previsión Social. ( Buenos Aires, Argentina, mayo 1967 ) 392 pp.

vidad". (14)

## 1.2 DEFINICIONES DE SEGURO SOCIAL.

El concepto de seguro social, al igual que el de seguridad social, sigue siendo motivo de controversia. Sin embargo, a continuación se citarán algunas definiciones del primero, vertidas en México y en otros países por los especialistas de este tema.

El artículo 4o. de la Ley del Seguro Social de México, indica: "El seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos". (15)

Emil Schoenbaum define al seguro social expresando: "El seguro social es parte de la política social que se dirige a la protección contra las consecuencias económicas, sociales y de salud, cuyo costo puede-

---

(14) BUSTOS ACEVEDO, Julio. Orientaciones para el desarrollo de la seguridad social en las Américas. Santiago de Chile, 1951. 2 pp. (s.e.)

(15) Ley del Seguro Social. (México), 1973. Artículo - 4o.

cubrirse por los ingresos ordinarios dentro del presupuesto de un trabajador o de todo ciudadano, fenómeno - que con base en los datos de la estadística pueden ser - valuados por una colectividad amenazada por los mismos - riesgos, siempre que esa colectividad sea suficientemen - te numerosa y obligada al aseguramiento por una Ley". - (16)

Juan Bernardo de Quirós opina que el seguro - social puede ser definido como "Un servicio público que cubre toda una pérdida o disminución de ganancias o au - mentos de necesidades a la población económicamente ac - tiva, preservando la salud del trabajador y su familia, por medio de prestaciones en dinero, en especie y en - servicios. Asimismo garantiza el mantenimiento de la - ganancia, como la preservación de la salud". (17)

Gustavo Arca Cano sostiene que "El seguro - social puede ser definido como el instrumento jurídico - del Derecho del Trabajo por el cuál una institución pú -

---

(16) Citado por VELARDE BERISTAIN, Alfonso. "Seguro So - cial". Boletín de Información Jurídica, Año III, - Núm. 8 (México, Julio-Agosto 1974) 65 pp.

(17) BERNALDO DE QUIROS, Juan. "El Seguro Social: su o - rigen, concepto y evolución histórica hacia la - seguridad social". Rev. de seguridad social. Núm. - 11 (México, enero febrero, 1975) 41 pp.

blica queda obligada, mediante una cuota fiscal o de otra índole que pagen los patrones, los trabajadores o elementos económicamente débiles, atención médica o una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos laborales o siniestros de carácter social". (18)

De la Cueva sugiere que "El seguro social es parte de la previsión social obligatoria, que bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de garantía, como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos" (19)

González Díaz Lombardo, señala que "El seguro social es el más poderoso instrumento que la sociedad y el estado moderno han puesto en juego para que ese sentimiento innato de fraternidad cristalice y en carne solidariamente el patrón y al obrero, al rico y-

---

(18 ) ARCE CAND, Gustavo, Ob. Cit., 94 pp.

(19) CUEVA, Mario de la Ob: cit. 44 pp.

al pobre, al rentista y al asalariado, por mediación de todos para que la desventura, el sufrimiento y el dolor sean paliados en cuanto los medios económicos puedan reparar o subsistir la capacidad y potencialidad del trabajo, que fue afectada por aquellas causas que puedan debilitarla". (20)

Humberto Borsi y Ferruccio Pergolesi identifican el término del seguro social: "como el conjunto de providencias o previsiones impuestas por la ley, para garantizar al trabajador su fuente única y principal de subsistencia ante los acontecimientos previstos que supriman la capacidad de trabajo del individuo". (21)

Francisco de Ferrari, sostiene que: "Los seguros sociales son simplemente un medio entre otros, para alcanzar el ideal de la seguridad social. Estos consistieron siempre en aplicar la técnica del seguro mercantil a la previsión y reparación de ciertos riesgos a que estaba expuesta la clase trabajadora integrada por hombres que viven siempre casi en el límite de la indi--

---

(20) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco, Cursillo de seguridad social en México. Universidad de Nuevo León, 1959, 35 pp.

(21) Citado por de la Cueva. Ob. cit., 191 pp.

gencia. Además, los seguros sociales se basan en la idea de la responsabilidad colectiva, lo que explica en parte por que razón en su sostenimiento participan el Estado, los empleadores y los beneficiarios". (22)

La diferencia entre el seguro social y la seguridad social es que el primero otorga protección a aquellas personas que cotizan; y la segunda, aspira a proteger a toda la colectividad.

De las definiciones comentadas señalaremos las características y elementos comunes de los seguros sociales, que en nuestra opinión son:

a).- El seguro social tiende a favorecer a la clase económicamente activa ante la realización de riesgos naturales y sociales, que hacen perder o disminuir su capacidad de ingreso y de trabajo.

b).- El seguro social funciona igual que el seguro privado comercial, utilizando cálculos actuaria-

---

(22) Citado por Velarde Beristain Ob. cit. 27 pp.

les con la diferencia de que el segundo es voluntario - para el asegurado e implica una ganancia para la compañía, en tanto que el seguro social es impuesto por el - estado apoyado en su ordenamiento jurídico y sin propósito de lucro.

c).- El seguro social constituye un instrumento jurídico de Derecho del Trabajo formando parte de la política social que el Estado dirige en favor de los trabajadores y de sus familiares mediante un servicio - público de carácter obligatorio, cuyo cumplimiento en - beneficio de asegurado es exigible jurídicamente.

d).- El seguro social protege al trabajador y a su familia contra ciertas contingencias y riesgos, - como son: enfermedades generales, enfermedades profesionales, accidentes de trabajo, invalidez, vejez, maternidad, cesantía por edad avanzada y muerte.

e).- El financiamiento del seguro social se - basa en un sistema colectivo de protección con aportaciones generalmente tripartitas, para atender las necesidades de la población económicamente activas, preservando la salud del trabajador y de su familia; al mismo tiempo previenen las causas que pudieran dar origen a - esas contingencias o riesgos.



f).- El seguro social garantiza por medio— de prestaciones en dinero, en especie o en servicios, — la atención médica, pensión o subsidios que requiere el trabajador asegurado o sus beneficiarios para cubrir la pérdida a la que ha dado origen la contingencia, riesgo laboral o siniestro sucedido.

g).- El seguro social ampara únicamente a — los trabajadores que cotizan y a sus beneficiarios lega les, por lo que constituyen la primera etapa de la segu ridad social que pretende abarcar a todos los ciudada — nos.

### 1.3 PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Los principios de la Seguridad Social son:

1.- Obligatoriedad. Principio que nació de una norma jurídica, consistente en la obligación que im pone el Estado a los empleadores o patrones en general, de inscribir a sus trabajadores dentro del régimen co — rrespondiente, a fin de que reciban los beneficios que — otorga la seguridad social; y a los trabajadores a per — tener a dichos sistemas.

2.- Unificar o integridad. Este principio—

de la seguridad social consiste en cubrir la totalidad de las contingencias ya que la protección del seguro social no es completa ni continua, sino únicamente otorga prestaciones al trabajador en algunas contingencias específicas, como se hacía originalmente en Alemania. (23)

3.- **Universalidad.** Principio que se refiere a que la seguridad social debe de proteger a la totalidad de la población.

4.- **Solidaridad.** Este principio se refiere a una doble protección; social y económica. La aplicación y el financiamiento de régimen de seguridad social debe apoyarse fundamentalmente en la solidaridad de la colectividad, lo cual significa que mientras más asegurados, se logra una mejor distribución de su costo. - Por lo tanto, la ayuda que se prestan entre sí los miembros de una sociedad, hace manifiesta su solidaridad en lo social y en lo económico con los demás individuos.

---

(23) MONTEMAYOR M., Gloria C. La seguridad social: Origen, naturaleza y principios. México, Universidad de Coahuila, 1969 54 pp. (Tesis).

5.- Coordinación. Este principio consiste en que para una correcta implantación de la seguridad social, es indispensable la coordinación de sus actividades a fin de evitar una duplicidad en sus funciones, siendo necesario que todas las instituciones estatales colaboren en sus instituciones de seguridad social, originando un régimen de protección integral, que se conoce como Seguridad Social Institucional. (24)

6.- Substancialidad. Principio que consiste en que las prestaciones económicas que se otorgan al ocurrir una contingencia, sea lo más aproximado al salario que recibía el asegurado antes de que ocurriera la contingencia, con el fin de que éste no sufra disminución en su presupuesto.

7.- Subsidiaridad. Consiste en aumentar las cargas económicas de los trabajadores que reciben menos ingresos.

8.- Igualdad. Consiste en la uniformidad de derechos y obligaciones sin diferencias clasistas, -

---

(24) Idem. 57-58 pp.

raciales, de sexo, de creencias religiosas, políticas o tendencias sindicales.

#### 1.4 EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Como rama del Derecho Social ha sido creado el derecho de la seguridad social para salvar de la miseria a los individuos, tutelando todas aquellas personas que pertenecen a un determinado estrato social.

González Díaz Lombardo define a esta rama — como: "La disciplina autónoma del Derecho social en donde se integran los esfuerzos del Estado y los particulares, y de los estados entre sí; a fin de organizar su actuación al logro del mayor bienestar social y la felicidad de unos y de otros en un orden de justicia social y dignidad humana". (25)

El derecho de seguridad social se ha derivado del derecho laboral, más sin embargo, el primero es aún más amplio, pues su protección es hacia todas las clases económicamente débiles de la sociedad, haciendo

---

(25) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco, El derecho social y la seguridad social integral. México, Imprenta Universitaria, 1973 60 pp.

valer antes que nada, los derechos humanos.

### 1.5 EL DERECHO DE ASISTENCIA SOCIAL.

Es otra rama del derecho social enfocado también hacia un determinado nivel de la sociedad, de proteger a las personas incapacitadas para trabajar y que no pueden atender sus necesidades médicas, alimentarias, de vestimenta, habitación, etc., siendo el Estado, en base al deber social, el encargado tanto de impartir la ayuda que sus medios le permitan, como de reglamentar el funcionamiento de las instituciones de beneficencia.

## 2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social como hoy la conocemos, - como un sistema orgánico, como instrumento de bienes - tar que se funda en la solidaridad, como parte de una - política social que procura erradicar los males que pa - dece la humanidad, es el producto de un proceso de desa - rrollo conceptual de los fundamentos y de los métodos - concebidos para luchar contra la adversidad, que sólo - comienza a dar sus frutos en este siglo y, más concre - tamente, después de la segunda guerra mundial.

Para una mejor comprensión del significado - contemporáneo de la seguridad social, es necesario que hagamos aunque de manera somera, un estudio de los acontecimientos históricos que contribuyeron a la formación de la materia en cuestión.

Así tenemos que la forma más antigua de protección social es la "mutualidad primitiva", que se con - cretaba a ciertos sectores de la población, manifestán - dose en una ayuda mutua para la satisfacción de las ne - cesidades primarias de alimentación, vestido y vivien - da, comprendiendo no sólo una ayuda económica sino tam - bién, prestaciones o servicios de carácter personal. Mu - tualismo primitivo que nació en el seno familiar como - una protección inherente a la calidad de jefe de fami - lia, funcionando así esta primera figura en base a la - solidaridad familiar.

Con apoyo en un espíritu de solidaridad — fraternal y gremial, se crearon asociaciones como los "hetairies", en Grecia y los "collegia" en Roma, que perseguían fines religiosos y funerales y cuyos miembros practicaban la ayuda mutua, y tenían a su cargo el honroso entierro de sus muertos y el socorro de sus viudas y huérfanos. (26) Siendo en Roma donde este tipo de organizaciones adquirieron tanta importancia que el emperador Marco Aurelio consideró necesario promulgar una legislación especial, correspondiéndole al jurisconsulto Ulpiano la formulación de la primera tabla de mutualidad, a comienzos del siglo II.

Estas sociedades de ayuda mutua que existieron, como ya se dijo, desde la antigua Roma, tuvieron su principal desarrollo durante el siglo XVII entre los trabajadores urbanos de diferentes lugares, especialmente en España, como consecuencia de la aparición de las ciudades, y de las grandes masas de trabajadores no calificados. (27) Los servicios otorgados a sus miembros eran a cambio de la aportación de una cuota periódica por parte del trabajador, acciones si-

---

(26) MOLES, Ricardo. Ob. cit., 10 pp.

(27) ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. La seguridad social. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1970, 8 pp.

milares a las que realizaron más tarde las compañías de seguros privados o comerciales.

Surgieron durante la Edad Media en las ciudades de origen germánico las "Guildas" o "Gildas", asociaciones de defensa y asistencia que son el antecedente remoto del sistema corporativo del medioevo, las que se caracterizaron en un principio por su contenido religioso y social, y más tarde por el político, artesanal o mercantil.

Entre las actividades principales de las guildas de esa época, destaca la asistencia a sus miembros en caso de enfermedad y también la solidaridad defensiva entre agresiones e insultos a cualquiera de sus miembros, sin embargo, la inoperancia posterior de esa sociedad se debió, entre otras cosas, a la falta de ordenamiento legal que garantizara su funcionamiento.

El mutualismo maduro y se diversificó en la edad media, época en que la seguridad social se manifestó primero en el "Sistema Corporativo", principalmente en España, Francia e Inglaterra; sistema que fijó desde entonces las jerarquías gremiales, como son: maestros, oficiales y aprendices, organización aún conservada en la estructura actual; y posteriormente, en las "cofrades" y "cofraternidades de compañeros" de devoción a algún santo. Pero no obstante su inspiración original de carácter religioso, al igual que las primeras, tuvie



ron también finalidades de carácter económico y social— pues empleaban las contribuciones periódicas de sus — miembros para socorrer a éstos de enfermedades, así co— mo ayudar a los indigentes en entierros, sufragios y — subsidios para los familiares de los fallecidos.

Para Rumeu de Armas el auxilio se prestaba— más bien a título de gracia que de derecho pleno, y su— peditado siempre a la pobreza del cónfrade y no por la — disminución o pérdida de sus ingresos. Aunque el cónfra— de contribuía eso no le concedía derecho a reclamar el— subsidio a la asistencia a menos de su indigencia. Los— auxilios concretos consistían en la asistencia médica,— en la internación hospitalaria, en la entrega de un sub— sidio en dinero, en la ayuda económica a los carentes— de trabajo o a los inválidos por edad o accidente y el— pago de gastos de entierro y sufragios por el alma. (28)

Estas organizaciones pueden considerarse co— mo uno de los antecedentes de lo que posteriormente lle— garían a ser los sindicatos gremiales y asociaciones — profesionales de nuestra época, que sólo proporcionaban ayuda a sus miembros.

---

(28) ARMAS, Rumeu de. Historia de la previsión social— en España, Madrid, 1944, 127 pp.

Las cofradías gremiales y más tarde el gremio mismo intentaron solucionar aunque fuera en parte, los problemas de sus miembros mediante un sistema de mutualidad que consistía en aportaciones económicas individuales que les permitían hacer frente a las contingencias que se les prestaban. Por ello, tanto las cofradías como los gremios pueden considerarse como las primeras instituciones de carácter social que protegían a sus miembros, basados en la ayuda mutua y solidaridad humanas; sin embargo, como resultado de la Revolución Francesa, el liberalismo y la concepción económica del "laissez faire laissez passer" que le acompañó, se expidió en Francia en 1791 la Ley Chapellier, que suprimió los gremios con base en que se coartaba la libertad del individuo y se entorpecía el comercio.

De origen tan remoto como el mutualismo es la caridad o asistencia privada propiamente dicha que consiste en la benévola asistencia prestada al necesitado.

Las acciones originadas en épocas anteriores por el postulado religioso de la caridad pueden considerarse como otro de los antecedentes de la seguridad social, en cuanto a la forma de ayudar al ser humano a hacer menos difíciles sus malas condiciones de vida a causa de la miseria, especialmente a los ancianos, los enfermos y los niños desvalidos, ya que tales acciones equivalen actualmente a las funciones desarrolladas por

los diferentes servicios sociales dentro de los regí —  
menes de seguridad social.

"La acción de la caridad desarrollada duran —  
te la Edad Media, estuvo dirigida preponderantemente a —  
ayudar a todas aquellas personas que no eran favoreci —  
das por el sistema de derechos y deberes de la sociedad  
feudal. Pero, aún cuando la mayoría de las grandes re —  
ligiones recomienda la práctica de la caridad, por su —  
valor moral intrínseco, por el tipo de doctrinas filosó —  
ficas que lo nutren, es el cristianismo donde el concep —  
to de la caridad adquirió un carácter especial. Así, —  
todo el primer período cristiano llegó a convertirse en  
una vasta maquinaria para el ejercicio de la caridad, —  
hasta el punto de que la propiedad de la iglesia llegó —  
a considerarse como un gran depósito de recursos prove —  
nientes de los diezmos y limosnas de los feligreses pa —  
ra practicarla". (29)

Esta forma de protección social es conside —  
rada como poco eficaz e inconcieniente, ya que atenta —  
contra la dignidad humana, sin embargo, la beneficien —  
cia fue un primer intento por eliminar dentro de los lí —  
mites que permitían su propia naturaleza, las asperezas  
que han acompañado a la caridad a través de su histo —  
ria.

---

(29) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco, Cursillo, Ob. —  
cit., 21-22 pp.

La beneficencia es la acción de llevar a cabo por parte de los particulares para la protección de sus connacionales en casos de necesidad, bajo la supervisión del Estado. Sin embargo existen antecedentes de ese tipo de protección por parte de los poderes públicos a sus gobernados desde los grandes imperios de la antigüedad, como lo demuestran los Códigos de Hammurabi en Babilonia, los libros de Mandá en la India y el Talmud Hebráico.

"El desarrollo institucional de la asistencia social se inició en la forma de distribución de dinero o alimentos a los indigentes por parte de quienes detentan el poder público; funcionando así desde principios de la sociedad feudal, cuando por razones políticas o religiosas, los reyes se mostraban generosos con sus súbditos indigentes". (30)

El acto de distribuir el botín entre los soldados y las tierras a los veteranos, las viudas y los huérfanos de "beneficio social", que eran las recompensas por los servicios prestados a quienes participaban en las guerras,

En los dominios de Carlo Magno la caridad a los pobres de la parroquia era obligatoria, pero más -

---

(30) MEXICO, INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, Seguridad Social México, Secretaría General del IMSS, 1971, p. 9

tarde en el siglo XVI surgió la necesidad de que esta fuera substituida por la asistencia, mediante la creación de hospicios, hospitales y ayuda para ciegos e inválidos; y posteriormente en Inglaterra, en el año de 1601, se dictó la primera ley que estableció una tasa obligatoria para proteger a los niños pobres, dar empleo a los desocupados y socorrer a los incapacitados, ordenamiento legal conocido como "Poor Law". Con base en dicha ley, la asistencia social permaneció activa en Inglaterra durante los dos siglos siguientes contándose con la existencia de funcionarios especiales que se encargaban de la administración de la misma.

Generalmente se tiende a unificar en la asistencia social, la protección que se otorga al ser humano a través de hospitales, asilos, orfanatorios, casas de cuna, manicomios, dispensarios y otros, condicionando su otorgamiento a las personas de escasos recursos económicos que no tienen acceso a las instituciones de seguridad social.

Sin embargo los límites propios de la caridad y la beneficencia, aunados al hecho de que el mutualismo resultaba insuficiente para brindar una respuesta clara al problema de la necesidad, ya que por una parte las prestaciones a que daba lugar eran por de más exiguas y por otra, a que éstas tan solo podían ser concedidas a sus afiliados, el Estado decidió asumir como un deber el asistir al indigente. La acción pública

adoptada recibió el nombre de "Asistencia Pública", misma que cobró un extraordinario desarrollo a partir de la Revolución Francesa. El estado para poder cumplir con este fin secularizó gran número de instituciones de caridad y de beneficencia religiosa.

Se puede resumir de esta manera que la asistencia social en la Europa Occidental, desde el siglo XVI hasta principios del XIX, presenta una norma general de cooperación entre el gobierno central y las autoridades locales, realizando las medidas más o menos eficaces en contra de la miseria, con la característica de que el Estado esperaba que toda la población económicamente activa contribuyera a resolver las necesidades colectivas a través de un sistema impositivo formando un fondo común llamado "Hacienda Pública" con el cual se aplicarían programas de beneficio social que disfrutaría toda la población (31). Sin embargo, esta idea no prosperó, porque los sistemas impositivos en países pobres son débiles e insuficientes, y el gobierno cambia sus objetivos de acuerdo con las necesidades de su política, resultando que no se logra satisfacer ni proteger adecuadamente a la población.

Es entre los siglos XVI y XVII, cuando se marca el fin del predominio de la mutualidad la beneficencia, la caridad y la fraternidad cristianas, apareciendo entonces rasgos mercantiles definidos, seguros -

---

(31.) Idem, 9 pp.

típicos que utilizan las pólizas y que administran y fomentan las primeras compañías o sociedades aseguradoras.

En América Latina, la Constitución de Venezuela de 1810, tomando como base la asistencia social-francesa aceptó y reconoció la asistencia social por primera vez en este continente, como una obligación estatal y social, como se desprende de la disposición que a la letra dice: "Siendo instituidos los gobiernos para el bien y la felicidad común de los hombres, la sociedad debe proporcionar auxilios a los indigentes y desgraciados y la instrucción a todos los ciudadanos".

En México, desde el año de 1812, la Constitución de las Cortes de Cádiz, que tuvo vigencia en nuestro país hasta que empezaron a dictarse las "Leyes Básicas" del estado independiente, imponía la obligación de la asistencia social a los municipios, por disposición de su artículo 321, que establecía: "Estarán a cargo de los ayuntamientos fracción VI, cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósito y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriben. (32)

---

(32) TENA RAMIREZ, Felipe; Leyes fundamentales de México: 1808-1967 3a. ed. México, Porrúa, 1967, 97 pp.

Así hubo constituciones que hicieron mención a la asistencia social y otras que no la hicieron, y no fue sino hasta el año de 1861, cuando el presidente Benito Juárez, expidió el Decreto de Gobierno, mediante el cual secularizaron los hospitales y establecimientos de beneficencia que, hasta entonces eran manejados por la iglesia.

Pudiéndose afirmar que en nuestro país, a partir de esa época, las acciones de la asistencia social, llevadas a cabo por el Estado, pueden considerarse dentro del marco de la asistencia pública.

Resumiendo, con la libertad de trabajo proclamada con el Edicto de Turgot y la abolición de las corporaciones de oficios por la Ley Chapellier, aparece una organización distinta que se traduce en la desaparición del régimen protector mantenido hasta entonces por las cofradías y hermandadas, por lo que en la segunda mitad del siglo XIX la protección social es desarrollada por las mutualidades obreras que no contaban con recursos suficientes para afrontar los riesgos graves de sus afiliados, como enfermedades prolongadas o invalidez permanente; por lo que se hace insostenible esta situación para los sindicatos, y más aún, cuando las infimas cuotas semanales de los obreros eran destinadas a la creación de "fondos de resistencia" en casos de huelga, y para conceder un exiguo y supletorio salario.



No obstante ha de reconocerse que no en pocas ocasiones significaron el más genuino antecedente del subsidio - contra el paro obrero.

En este siglo, la legislación alemana estableció el principio de la obligación del patrón en casos de accidentes de trabajo y al mismo tiempo, los patrones tomaron medidas para proporcionar ayuda a sus empleados con respecto a ciertos riesgos. Como se puede apreciar estas acciones constituyen el principio de la participación de la obligación del patrón en esta materia.

Sin embargo las obligaciones impuestas a los empresarios en casos de accidentes eran ineficaces en las pequeñas empresas; no existían regímenes de pensiones sino para algunos grupos profesionales privilegiados, que por lo general se otorgaban a las familias de los militares y de algunos empleados públicos, en la esfera privada, todo dependía de la beneficencia compasiva.

Nace entonces el interés por los sistemas obligatorios de previsión social, que se inician con las modestas cajas de resistencia que se formaban con mínimas cuotas semanales de los mismos trabajadores destinadas a las eventualidades que se pudieran presentar.

Las cajas de resistencia o cajas de previsión, de ahorro obligatorio en algunos centros de trabajo, han sido el medio empleado por algunos países en los últimos años para ofrecer protección a sus trabajadores contra diversos riesgos al través de las aportaciones obligatorias de los asalariados, de los empleados y del Estado. En otros países, la existencia de estas instituciones sirvió de antecedente al establecimiento de los regímenes del seguro social obligatorio.

Asimismo, las instituciones públicas de ahorro pueden ser consideradas como instituciones de protección social, en virtud de que son en verdad institución de previsión diferida. Sirven para dar práctica-efficacia al espíritu de economía de los individuos, haciéndose cargo de los fondos que se les entregan con esa finalidad. Estas instituciones son comunmente llamadas cajas de ahorro. En rigor, el ahorro es una especie de seguro sin relación directa con ningún riesgo-determinado.

Sin embargo, por ningún concepto el ahorro puede ser una medida colectiva substitutoria, ya que solamente beneficiaría a una minoría, y la aspiración de todo régimen de seguridad social es y debe ser lograr la protección de la clase trabajadora, en primer término, y posteriormente, la de nuevos núcleos de la población, hasta alcanzar la totalidad de la misma. Además de que no podrían ahorrar las personas que tienen -

que emplear todos sus ingresos en la satisfacción de sus necesidades esenciales.

No obstante lo anterior, los sistemas de ahorro han tenido una función de seguridad social en las diversas formas en que se han practicado, aunque en forma limitada.

El método del ahorro se formalizó por primera vez en Inglaterra en las llamadas "Cajas de Ahorro Postal", surgidas en el año de 1861; más tarde se generalizó este tipo de instituciones en otros países.

Hasta 1880 existían, como ya se ha explicado, tres sistemas de protección a los trabajadores que funcionaban independientemente a los servicios asistenciales y a la previsión de las mutualidades. Estos tres sistemas eran: el ahorro individual que a través de las cajas establecidas para tal efecto, no podía abarcar ni la protección de contingencias como la enfermedad, el desempleo, los accidentes y la muerte, ya que si se tienen en cuenta los bajos salarios y las diversas operaciones familiares, eran menos que imposible. Otro sistema era el de la responsabilidad patronal para riesgos que deja al patrono la carga de indemnizar al trabajador en todas sus contingencias. Un tercer sistema fue el seguro privado que tomó incremento debido a

que para los patrones era demasiado fuerte el pago de la indemnización a los trabajadores y que mediante una prima inicial pagada a las compañías aseguradoras, se libraban de toda responsabilidad. (33)

En el ámbito legislativo, se mencionan como primeras leyes de concreta seguridad social, una belga de 1884, y otra italiana en 1861, que delinearán un sistema jubilatorio reducido; una ley austriaca de 1854 que establecía la afiliación obligatoria de los mineros de las cajas de confraternidad Minera, que cubrían riesgos de enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez, ancianidad y muerte; a tales cajas aportaban patrones y obreros, y ellos mismos eran sus administradores aunque fiscalizados por autoridades de minería. (34)

Sin embargo, el seguro social propiamente dicho el verdadero origen de un sistema de seguros obligatorio, nace durante la última veintena del siglo pasado en Alemania, en donde se aprueban en 1883 el seguro de maternidad y de enfermedad para los trabajadores del comercio y de la industria; en 1884, el seguro por accidente de trabajo y, en 1888 el seguro de invalidez y de vejez, todos con carácter obligatorio; sucediéndose desde entonces leyes de seguridad social en casi todos los demás países, que cubren nuevos riesgos y a mayores núcleos sociales.

---

(33) UCELAY REPOLLES; Mariano, Previsión y seguros sociales. España, Madrid, 1955, 87 pp.

(34) ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Luis, y CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, Tratado de política laboral y social. Argentina, Heliasta, 1972. Tomo III, 454 pp.

Posteriormente por una ley de 1901 se coordinó todo el sistema de aseguramiento social que ya en 1911 adquiere jerarquía y precedencia del primer código de seguros sociales, siendo a finales del siglo XIX -- cuando la generalidad de los países europeos, influenciados por Alemania adoptaron el sistema del seguro social. Es España quien implanta en 1900 el seguro voluntario.

Antes de la primera conflagración mundial, -- casi todos los países europeos contaban ya con una legislación protectora por accidentes de trabajo; y después de esa contienda, se generaliza el seguro de los riesgos de invalidez, enfermedad, vejez y muerte prematura.

Comienzan a celebrarse tratados bilaterales de seguridad social, que será una de las causas que dé origen a la Organización Internacional del Trabajo.

Después de la segunda guerra mundial sobre -- viene un estancamiento para la seguridad social en casi todos los países, apareciendo por otro lado el amparo -- de las víctimas de las operaciones de guerra, quedando -- por lo tanto muy poco dinero disponible para la seguridad típica. Sin embargo, apenas concluyen las actividades se reactivan y amplían en casi todos los países, -- los seguros sociales adhiriéndose a ellos los países -- africanos y asiáticos.

La expresión "seguridad social" contenida en

la "Social Security Act" del 14 de agosto de 1935, tomó personalidad de carácter público creándose un programa de seguridad social contra el paro obrero y la vejez para los trabajadores de la industria y del comercio, así como protección a los niños, madres y ciegos. Poco tiempo después, el 6 de enero de 1941, el presidente Roosevelt emitió "El Mensaje de las Cuatro Libertades", discurso en el que expresaba que el hombre tiene derecho a vivir en un mundo fundado en cuatro libertades — indispensables: de pensamiento y de expresión, de conciencia y religión, de preocupación de vivir en estado de miseria y de preocupación de vivir sin miedo a la guerra y a sus consecuencias. Estos dos últimos enunciados sustentan la cooperación mundial.

En el referido instrumento legal se incluían, no sólo las formas clásicas de seguros sociales contributivos, sino también aspectos de asistencia económica concedidos por el gobierno a personas carentes de recursos, con cargo a los ingresos generales del Estado, siendo una característica especial de la seguridad social estadounidense la no inclusión de la protección contra los riesgos de enfermedades generales y el de maternidad, ni el ramo de riesgos profesionales resultado de la decidida y sistemática oposición que presentaron las asociaciones médicas y las grandes compañías de seguros de este país. En cambio, cuenta con la prestación del seguro contra el desempleo, mediante el cual está protegida la mayor parte de los trabajadores de la industria y el comercio, contra la interrupción temporal de sus ingresos a causa del desempleo, sistema que

se maneja por un régimen mixto de contribución federal y estatal, administrando independientemente por cada uno de los Estados de la Unión y el Distrito de Columbia"

En este mismo año, a bordo del trasatlántico "Augusta" se reúne el Primer Ministro inglés Churchill y el Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt con el objeto de celebrar una conferencia en la que se señalan la inminente necesidad de infundir optimismo a la humanidad así como normas mundiales para prevenir las consecuencias futuras de la segunda guerra mundial. Estas normas quedaron estipuladas en la Carta del Atlántico, que es en síntesis la declaración de los principios básicos de la justicia internacional la seguridad y el bienestar de todos los países.

En Washington: el 10. de enero de 1942, veintiocho estados firmaron de conformidad con los principios contenidos en la Carta del Atlántico, prestando su adhesión a las Naciones Unidas.

Se busca la creación de planes de seguridad social, como resultado de las primeras consecuencias de la aplicación práctica de los principios emanados de la Carta del Atlántico, como fueron por ejemplo: El

Plan Beveridge de Sir William Beveridge en 1942 y el Plan Marsh del doctor canadiense del mismo nombre. Solo el Plan Beveridge logró aprobación legislativa gracias a la gran presión ejercitada por los trabajadores sobre las autoridades gubernamentales demandando la aplicación del mismo; este plan ha ejercido indiscutible influencia en los demás seguros sociales en todos los continentes gracias a las conferencias y declaraciones internacionales.

Los presupuestos del Plan Beveridge eran: - el proceso social y no simplemente la estabilidad en el nivel de desarrollo alcanzado, fundándose en la cooperación del Estado y de los particulares; una política de pleno empleo que lucha contra la desocupación masiva; los subsidios para los hijos menores mediante fondos estatales, favoreciendo así el crecimiento demográfico, la integración de los servicios sanitarios en el seguro social.

Los aspectos prácticos de este plan son: universalidad, integridad, uniformidad de contribuciones, unidad de prestaciones, adecuación de las prestaciones y unificación administrativa.

El antecedente preciso más lejano del derecho social es el "Proyecto de la Declaración de Derechos del Hombre" y del ciudadano, expuesto ante la so-



ciudad de los jacobinos el 21 de abril de 1773 por Maximiliano de Robespierre, que establecía algunas fórmulas y preceptos de tipo social, aún cuando no tuvo aplicación efectiva.

El 26 de julio de 1945 la Seguridad Social queda definitivamente como constitución dentro del ámbito internacional en la Carta de las Naciones Unidas de San Francisco, California y después en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, firmada el 10 de diciembre de 1948 en París.

## 2.1 LOS DOCUMENTOS BASICOS DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

- a).- Carta del Atlántico.
- b).- Carta de las Naciones Unidas.
- c).- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- d).- Convenios de la Organización Internacional del Trabajo en materia de seguridad social.

a) Carta del Atlántico.

El 14 de agosto de 1941, reunidos con motivo de la segunda guerra mundial, el presidente de los Estados Unidos de América, Franklin D. Roosevelt y el Primer Ministro del Reino Unido Winston Churchill, después de diversas entrevistas secretas efectuadas en los barcos "Prince Of Walles" y "Augusta", frente a las costas de Terranova, emitieron una declaración conjunta conocida con el nombre de "Carta del Atlántico" en cuyo artículo 5o. define las ideas básicas que afirman la importancia de la seguridad social como objeto indispensable de cumplir una vez terminado el conflicto bélico, al señalar: ".... promover la máxima colaboración entre naciones en el campo económico a fin de que todas puedan lograr mejores condiciones de trabajo, adelanto económico y seguridad social". (35)

Se puede decir que la seguridad social se — desarrolló bajo la inspiración de ganar la guerra, pero buscando la erradicación de la miseria, el ocio, la — incultura y la enfermedad.

---

(35) CARTA DEL ATLANTICO. (Washington, D. C. ), 1941, art. 5o.

A partir de ese momento la seguridad social empezó a tener gran importancia en el campo internacional, por lo que el "Plan Beveridge" del año siguiente es una de las primeras consecuencias de la aplicación práctica de los principios emanados de la Carta del Atlántico.

b) Carta de las Naciones Unidas.

El 25 de abril de 1945 se reunió en la ciudad de San Francisco una conferencia internacional con el objeto de establecer una organización de las Naciones Unidas que concluyó el 26 de junio siguiente. A la conferencia acudieron todas las potencias aliadas, a excepción de Polonia y la República Argentina, haciendo un total de cincuenta estados.

El resultado de la conferencia de San Francisco son dos documentos suplementarios que en cinco idiomas: chino, español, inglés, francés, y ruso, sientan las bases del orden internacional de la postguerra, estos son: "La Carta de las Naciones y el "Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia".

Uno de los órganos principales de la ONU es el Consejo de Seguridad, quién tiene facultades decisivas.

rias en cuanto al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

c) Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Como consecuencia de la Organización de las Naciones Unidas, fue aprobada por la Asamblea General - de dicha institución - la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" el 10 de diciembre de 1948, documento que había sido preparado por la Comisión de - Derechos Humanos y por el Consejo Económico y Social; - y que reconoce y trata de garantizar al ser humano sus - irrenunciables derechos como tal, contemplando desde - luego los aspectos relativos a la seguridad social.

La inclusión del concepto de "seguridad so - cial" en los artículos 22 y 25 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, responde al anhelo de los derechos del ser humano.

d) CONVENIOS DE LA OIT EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

Desde su creación la OIT se ha avocado al - campo de la seguridad social, propiciando una fase im - portante de la evolución de los seguros sociales, cuando desde la primera conferencia internacional de traba -

jo, se comenzaron a fijar normas en esta materia, constituyendo una especie de código internacional de los seguros sociales; tema que se estudiará en el capítulo correspondiente.

### 3.- LA INTERNACIONALIZACION DE LA SEGURIDAD

Es necesario recordar que la internacionalización del derecho del trabajo, como lo señala Mario de la Cueva, es un factor muy importante para la unidad de los hombres en el mundo, pues su uniformidad ha ido — creando la conciencia universal de la dignidad humana — y del respeto del trabajador, para asegurar a todos — ellos en dimensiones universales una existencia digna;— porque el problema humano es el mismo en cualquier sitio de la tierra, y solo se resolverá si los Estados — del mundo reconocen sus derechos y propician el establecimiento de condiciones justas, que habrán de lograr el bienestar, la seguridad y la paz de todos los pueblos,— es decir, de la humanidad.

Es así, como el mismo tratadista asienta que la "seguridad social es el destino del derecho de trabajo que se universaliza.... Es el dinamismo del derecho del trabajo que nació en cada empresa; se apoderó — posteriormente de las ramas industriales, se posesionó de cada Estado, creó la organización y el derecho internacional de trabajo. La seguridad social es la idea — del derecho del trabajo en suma que se vierte sobre la humanidad y es así porque en la vida social contemporánea no solamente los sujetos de la relación jurídica — del trabajo subordinado sufren injusticias. (36)

---

(36) CUEVA, Mario de la, Ob. cit., 90-91 pp.

Por ello no dudamos en señalar la decisiva - influencia de la organización internacional del trabajo en el campo de la seguridad social y de los seguros sociales, impulsándoles a ampliarse y a unificarse en un poderoso movimiento de internacionalización que tiende a la universalidad.

Este esfuerzo de la O.I.T., motivado por los innumerables factores de la realidad mundial histórica-contemporánea, aspira a eliminar las fronteras nacionales en su campo de acción y, si inicialmente se abocó a impulsar la seguridad social y el establecimiento de seguros sociales dentro de la circunscripción de cada país, a partir de la segunda guerra mundial ha intensificado y ampliado este propósito en dimensiones regionales y universales persiguiendo sus finalidades, que son las mismas de la Organización de las Naciones Unidas, realizar la justicia social en el mundo para alcanzar, en el ámbito de éste, el bienestar, la seguridad y la paz.

Sin embargo, con la segunda guerra han emergido problemas cuya repercusión afecta a casi todos los pueblos, tales como los movimientos migratorios y la consiguiente inseguridad económica y social de los extranjeros y los trabajadores migrantes, problemas cuya magnitud nos muestra las estadísticas, y que sólo se resolverán eliminando sus causas, entre las que figura, -

generalizadamente entre los países del mundo, la desigualdad de derechos a la seguridad social entre nacionales y extranjeros, que será eliminada con la internacionalización del derecho de la seguridad social.

Tanto los trabajos preparatorios de la XLV - conferencia internacional del trabajo celebrada durante el año de 1961, en Ginebra, como los relativos a la - VII Conferencia de los Estados de América miembros de - la Organización Internacional del Trabajo que se ha realizado ( abril 1961 ) en Buenos Aires, preconizan la actual tendencia hacia esta internacionalización en la - exigencia de "igualdad de trato" a todos los trabajadores independientemente de su nacionalidad.

La O.I.T., se muestra decidida a eliminar - esa causa de discriminación que, como todas, se opone - al principio de internacionalidad del derecho.

Por ello expresa la necesidad que existe de aclarar la noción de "igualdad de trato", ya que si ésta se considera como "igualdad jurídica de trato", los impedimentos para obtener prestaciones de seguro social son igualmente aplicables a los nacionales y a los no - nacionales.

Ciertamente, la evolución del derecho inter-



nacional de la seguridad social, merced a la labor que la O.I.T. realiza mediante sus convenios y recomendaciones, ha eliminado notoriamente en el plano mundial de la condición de residencias de los trabajadores dentro del Estado en que deben pagarse las prestaciones; pero la O.I.T. señala que "la antinomia entre la necesidad general de la seguridad social y la tendencia a ponerle frontera dentro de cada nación" resulta injustificable- (37)

Alcanzar el bienestar, la seguridad y la paz universales cimentadas en la justicia social, es meta fundamental que persiguen la Organización de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas, entre las que figura notoriamente la Organización Internacional del Trabajo, sobre todo en los últimos tiempos en que la nueva realidad mundial exige la elevación de los niveles de vida generales, al mismo tiempo que la implantación de una garantía de medios de subsistencia para contrarrestar la pobreza, la enfermedad y el desamparo.

Dentro de esa realidad, a los movimientos migratorios y la movilidad de la mano de obra que signi

---

(37) Informe VII XLV reunión: conferencia internacional del trabajo, Ginebra, 1961, pág. 28.

fican, se unen la fuerza impulsora del derecho del trabajo y el desenvolvimiento de la idea y de los sistemas de seguridad social que implica, para plantear la necesidad de una protección completa de los trabajadores migrantes basada en el principio, cada vez más amplio y profundo, de la igualdad de trato con los nacionales del país en que se encuentren.

Por ello todo elogio que quiera hacer a la labor realizada por la O.I.T. en materia de seguridad social, siempre será corto, pues basta con examinar panorámicamente sus labores de conjunto, a partir de su fundación y con especialidad de nuestros días, para enfrentarnos a la magnitud de su significado.

Su interés y la efectividad de su acción en dicha materia, se muestran progresivamente frente a los problemas de los movimientos migratorios y la movilidad de la mano de obra internacional; la protección a los refugiados y los apátridas; el desenvolvimiento de la idea y los alcances de la seguridad social; el proceso de desarrollo de los seguros sociales en el plano internacional hasta convertirse en sistemas de seguridad social; el interés de los gobiernos para proteger a sus nacionales y extranjeros; la evolución de la idea de igualdad de trato, que se ha venido desarrollando consistentemente hasta formar el concepto de "asimilación in-

tegra de nacionales y extranjeros", la coordinación de las legislaciones y actividades administrativas nacionales, como necesaria para garantizar la igualdad de trato a los extranjeros fuera de sus fronteras nacionales; y la necesaria unificación de los regímenes nacionales, que tal coordinación implica y que sólo podrá lograrse mediante la internacionalización del derecho de la seguridad social.

La decisiva influencia que la O.I.T. ha cumplido en materia de seguridad social, ha formado una conciencia internacional que viene ampliando con su esfuerzo, acerca de la internacionalización de la seguridad social y de los seguros sociales.

Por esas razones, los factores determinantes de la internacionalización de la seguridad social, que al mismo tiempo se presentan como necesidades cuya satisfacción no puede ser aplazada, son las siguientes:

- 1.- Tendencia a aplicar el alcance de la seguridad social en cuanto a los riesgos que cubren respecto de los núcleos de población que proteja;
- 2.- Necesidad y tendencia de consagrar el --

principio y la igualdad de trato para na  
cionales y extranjeros, con su plena vi-  
gencia universal;

3.- Propósito de desarrollo paralelo y equi-  
librado de los sistemas nacionales de se  
guridad social, en las escalas regional-  
y mundial sucesivamente y

4.- Necesidad de coordinar y unificar las --  
legislaciones nacionales, para que se --  
cumplan las tres finalidades anteriores.

Factores todos ellos, que exigen y determi -  
nan la acción internacional para llegar a la internacio  
nalización de la seguridad social.

## CAPITULO III

LABORA REALIZADA POR LA O.N.U. Y LA O.I.T.  
EN LA INTERNACIONALIZACION DE LOS SEGUROS  
SOCIALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

- 1.- Breve Explicación.
- 2.- La Organización de las Naciones Unidas.
  - 2.1. Actuación de algunos órganos de la ONU en -  
el Desarrollo de la Seguridad Social.
    - 2.1.1. La Asamblea General.
    - 2.1.2 El Consejo Económico y Social y la Comisión  
de Desarrollo Social.
      - 2.1.2.1 Informe sobre la situación social en el mundo  
do, 1970.
      - 2.1.2.3 Informe sobre la situación social en el mundo  
do, 1974.
    - 2.1.3 La Secretaría General de la ONU.
  3. LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.
    - 3.1 Convenios Internacionales de Seguridad Social.
      - 3.1.1 Especial preocupación de la OIT por los traba  
bajadores migrantes.
        - 3.1.1.1 Clasificación de los Convenios Internacional  
les de la OIT.

- 3.2 La Administración de los Seguros Sociales.
- 3.3 Principios Normativos anteriores a la Segunda Guerra Mundial.
- 3.4 Principios Normativos posteriores al citado conflicto bélico.
- 3.4.1 Convenio 102 "Norma Mínima"
- 3.5 La Comisión de Expertos para la Seguridad Social.

## CAPITULO II.- LABOR REALIZADA POR LA ONU Y LA OIT EN LA INTERNACIONALIZACION DE LOS SEGUROS SOCIALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

### 1.- Breve Explicación.

La labor realizada por la Organización Internacional del Trabajo y por la Organización de las Naciones Unidas es de una importancia muy grande y de una proyección muy amplia en el campo de la seguridad social y de los seguros sociales en el mundo.

Sin embargo, consecuentemente con el cumplimiento de las funciones específicas que le otorga su categoría de agencia especializada de la O.N.U., y decidida a alcanzar las finalidades que persigue, la O.I.T. — viene desarrollando sus tareas desde 1919 con una efectividad patente.

La labor de la O.I.T. en relación con la seguridad social y con los seguros sociales presenta dos etapas principales: la primera abarca de 1919 a 1939 y — la segunda se extiende a partir de 1939, de acuerdo con su primer informe dirigido a la Organización de las Naciones Unidas (1947).

En la primera de estas etapas, la O.I.T. — logró establecer las normas fundamentales de los seguros sociales en el plano internacional, por lo cual le fue reconocida en categoría como Consejero Técnico de los gobiernos en asuntos de administración para dicha materia.

La O.I.T., además, realizó una amplia difusión de esas - normas, pues aunque en 1919 los seguros sociales figuraban ya dentro de la política social de algunos países de Europa, la propagación de sus principios no se realizaba debidamente, ya que aún no se comprendía ni se aceptaba la necesidad de implantar esos seguros en la dimensión - mundial, aunque en el preámbulo de la Constitución original de la O.I.T., se concluyó, entre las finalidades que debían ser alcanzadas, la de proteger a los trabajadores contra enfermedades y accidentes, implantando las pensiones de vejez y de invalidez.

La Conferencia Internacional del Trabajo en su VII Reunión (Ginebra 1925), trató el tema de los seguros sociales con referencia especial a la igualdad de --trato entre los trabajadores extranjeros y los naciona--les en materia de indemnizaciones por accidentes de trabajo, dando como resultado la celebración del Convenio - Núm. 19.

Entre los años de 1925 y 1939 los convenios y recomendaciones de la O.I.T. en esta materia, señala--ron la igualdad de trato para extranjeros y nacionales - asegurados contra enfermedades y accidentes del trabajo, así como en las obligaciones de los navieros.

La O.I.T. se ha preocupado desde entonces - con mayor insistencia por los trabajadores que se encuentran en países diferentes al propio, y en su seno se ha--integrado un conjunto de normas sobre seguros sociales, --que permite a estos una progresiva internacionalización.



Así, las normas contenidas en el Convenio 48 (1935), señalaron nuevas formas de protección para los trabajadores extranjeros, que fueron garantizadas asimilándoles a los nacionales para obtener las prestaciones de vejez, desempleo y asistencia en que hubieren cotizado; aunque, en el caso de esas prestaciones se integrarán de fondos públicos, quedó establecida la condición de reciprocidad entre los Estados Miembros interesados.

La segunda etapa en la actividad de la O.I.T., se caracteriza por el esfuerzo de ampliar el concepto de los seguros sociales, que la seguridad social como uno de sus propósitos, y la del Plan Beveridge de seguridad social del año de 1942, vino a inspirar el pensamiento mundial para comprender el contenido de esa expresión al darle el significado de "seguridad de obtener salarios, medidas de salubridad y servicios del empleo".

La O.I.T. por otra parte publicó en 1942, - una obra titulada "Alcances de la Seguridad Social: un estudio internacional", en la cual expresó lo siguiente: "La Seguridad Social es la seguridad que proporciona la sociedad a través de organismos apropiados, contra ciertos riesgos a los que sus miembros están expuestos. Estos riesgos son esencialmente contingencias contra las cuales el individuo de escasos recursos no puede hacer frente efectivamente por sus propios medios o por medidas de prevención o en colaboración estrecha con sus compañeros. Es conveniente considerar como servicios de seguridad social tan sólo los sistemas que otorgan prestaciones destinadas a prevenir o a curar las enfermedades, a mantener al trabajador imposibilitado de ganarse la --

vida, y a restaurar su capacidad de ganancia. En orden de dispersar la seguridad, la producción debe ser cuantitativa y cualitativamente adecuada". (38)

Dicha obra, además estudió y señaló las tendencias de evolución de los seguros sociales hacia su unificación y hacia su extensión a mayores núcleos de población, indicando su utilidad social como directriz para establecer los tipos y formas de las prestaciones.

La Declaración de Filadelfia indicó a su vez, la importancia de "extender las medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico a los que necesitan de protección y asistencia médica completa", y la XXVI Reunión de la Organización Internacional del Trabajo surgida de dicha declaración hizo recomendaciones separadas acerca de la seguridad de los medios de vida, contenidos en la Recomendación 69, como elemento esencial de la seguridad social para señalarle su importancia ya que es distinta de las prestaciones en dinero que forman el salario porque se trata de un elemento preventivo y restaurador.

---

(38) ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Alcances de la seguridad social: un estudio internacional. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1942.

Estas dos recomendaciones rebasan las normas fijadas hasta antes de la segunda guerra mundial, — pues toman en cuenta no sólo las disposiciones legales — internas de los Estados Miembros, sino que se basan además en los nuevos sistemas de seguridad social, que en — muchos de ellos se establecieron durante el acontecimiento de dicho suceso bélico por así necesitarlo su población.

La O.I.T., en su aludido primer informe a — la O.N.U. en el año de 1947, al señalar la necesidad — apremiante de aclarar el término de "Seguridad Social", — por el gran interés de extenderlo en el plano de la política y el Derecho Social Internacional, indica que dicho término contiene los anhelos y las metas de los trabajadores de todo el mundo para evitar las penalidades que — han sufrido por no tener trabajo ni medios de vida suficientes por la depresión económica mundial de los años — treintas, con todas las consecuencias correspondientes — tales como: pérdidas de ahorros, falta de medios de subsistencias y desamparo en la vejez.

Al celebrarse la primera Reunión en Santiago de Chile por parte de los integrantes de la O.I.T. — afiliados a la Conferencia de los Estados Americanos en el años de 1936 se discutió el tema del fomento de la migración en escalas limitadas y sobre todo para con llevarla hacia la colonización, pues les preocupaba el equilibrio económico motivado por la citada crisis. Pero se pretendía una migración de trabajadores distinta de una migración de colonos.

El Convenio 66 firmado por la XXV Conferencia Internacional del Trabajo en el año de 1939, señaló principios sobre información y ayuda a estos trabajadores así como su incorporación y su colocación, y la igualdad de trato con los trabajadores nacionales y extranjeros acerca de las condiciones de trabajo, remuneraciones y afiliaciones a sindicatos, impuestos, tasas y contribución de los trabajadores, y en procedimientos judiciales.

Varias recomendaciones de la Conferencia — surgieron de manera paralela la firma del Convenio 66, y cuyo objeto era que los Estados miembros interesados en el problema realizaran medidas consecuentes previos — acuerdos entre ellos, de modo bilateral o multilateral. — Esto último se había efectuado ya mediante acuerdos bilaterales en Europa, durante el período entre las dos guerras, pero las medidas correspondientes no se aplicaron en América ni influyó en nada con las migraciones intercontinentales. Esta situación varió con motivo de la Segunda Guerra Mundial, y se cita el ejemplo del acuerdo bilateral entre México y los E.U.A.

El Convenio 66 es ampliado por el Convenio 97, el cual obliga a todo el país ratificante a dar a — los migrantes que se encuentren en su territorio legalmente, un trato indiscriminatorio a causa de nacionalidad, raza, religión o sexo, sobre todo en cuestiones de salarios y de seguridad social; y dejando los problemas de conservación de derechos adquiridos o de derechos en curso de adquisición, para ser resueltos por acuerdos — posteriores, así como problemas de prestación o fraccio-

namiento de prestaciones pagaderas todas ellas son fondos públicos; del mismo modo los relativos al pago de asignaciones a personas que no satisfagan los requisitos de cotización para pensión.

Una vez sido ratificados los convenios de la O.I.T., han influido grandemente en el plano internacional, pero en los países de América únicamente se muestra esa influencia en la igualdad de trato hasta eliminar la condición del período de residencia en los términos del Convenio 19; pero no hay que olvidar que se trata de indemnizaciones por accidentes de trabajo que por lo general implica prestación a corto plazo, es decir, sólo pago de compensación al daño respectivo.

La reglamentación internacional ha influido asimismo en la orientación y conformación de las legislaciones nacionales de seguridad social. En América, generalmente no existe discriminación por la nacionalidad, pero no hay mayor protección para los extranjeros y los migrantes, sobre todo en materia de conservación de los derechos de pensión de los migrantes, pues el Convenio 48, aún no ha sido ratificado por todos los países de América.

---

\*Accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, enfermedades no profesionales, vejez y muerte, de empleo y cargas u obligaciones familiares, incluyendo todo riesgo comprendido en el régimen de seguridad social del país respectivo.

El Convenio 97 incluye las mismas disposiciones sobre la igualdad de trato a refugiados que contiene el Convenio del 28 de julio de 1951 de Ginebra, - Suiza, que es el estatuto de los refugiados preparado - por la Asamblea General de la O.N.U. Este Convenio sóla mente ha sido ratificado por el Ecuador.

En esencia el Convenio del 28 de julio seña la que los refugiados, cuando sean residentes legales, - tendrán igualdad de trato con los nacionales cuando se - trate de asuntos de seguridad social.

Los Convenios bilaterales contrastan en número, los de Europa con los de América, pues en este últi mo continente son poco abundantes en cuanto al tema de - referencia.

La O.N.U. por su parte ha demostrado desde que fue creada, preocupación por el problema que representa para el mundo la situación de las personas desplazadas refugiados y apátridas, que se manifestó en toda - su cruda intensidad a consecuencia de las dos guerras - mundiales que impulsaron a millones de personas a abandonar sus países de origen.

Dicho problema persiste, a pesar de que han transcurrido ya dieciseis años desde que terminó la Primera Guerra Mundial, porque gran parte de dichas personas ahora no poseen nacionalidad, ya sea por carecer de ella desde su nacimiento, o porque perdieron la que tenían y no han adquirido otra.

Esta preocupación de la O.N.U. se demostró por primera vez a raíz de su propio nacimiento, al crear en 1946 el organismo especializado que recibió el nombre de la Organización Internacional de Refugiados (International Refugees Organization), cuya finalidad fue la de proteger legal y políticamente a todas esas personas dándoles cuidado y mantenimiento mientras se les pudiera proporcionar reacomodo o repatriación.

Dicha organización logró que la Comisión de Derechos Humanos de la O.N.U. en su Reunión de 1949 en Ginebra, incluyera dentro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos la protección de los refugiados y apátridas, introduciendo en la misma el derecho de asilo. Y aunque esta organización fue disuelta en 1950 porque se pensó que su objeto había sido ya realizado, la O.N.U. al enfrentarse a la nueva situación mundial, ha seguido desarrollando su tarea de proteger sus cuerpos, especialmente ahora en materia de seguridad social.

La O.N.U., en sus propósitos de proteger a los refugiados y a los apátridas, ha promovido y realizado un conjunto de labores que orientan en muchos aspectos y fortifican la tarea de O.I.T., en materia de seguridad social y de seguros sociales para impulsarlos hacia su internacionalización.

La O.I.T., durante el lapso habido entre las dos guerras mundiales, logró que mediante los convenios celebrados en su seno, se reconociera el principio de igualdad de trato en varias de las ramas del seguro social, y que se estableciera un régimen de conservación

de derechos a pensión para los migrantes.

La restringida idea de la seguridad social, que prevalecía en el mundo de la segunda pre-guerra, no permitió un concepto más amplio de los seguros sociales ni de su unidad. Este obstáculo se reforzó con motivo de la transformación de los regímenes del seguro social en sistemas de seguridad social; y a pesar de los esfuerzos que ha realizado y realiza la O.I.T., no existe una verdadera garantía al principio de igualdad de trato. — Por éstas y otras razones la Conferencia Internacional del Trabajo decidió reunirse en Ginebra, Suiza, en el año de 1961 con el propósito de procurar la elaboración de un nuevo instrumento internacional, que a su juicio es necesario, porque el mundo de nuestros días exige una proclamación solemne del principio de la igualdad de trato en atención al grado de desarrollo que alcanzan ya, los sistemas de seguridad social, y para aprovechar el interés de un gran número de gobiernos por crear o perfeccionar sus legislaciones de seguridad social, para imprimir en ellas el principio de igualdad de trato, sin el cual dichas legislaciones podrían significar nuevas dificultades para la libre circulación y la óptima repartición de los trabajadores en la escala internacional.



## 2.- LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.

La Organización de las Naciones Unidas tiene entre sus propósitos fundamentales alcanzar el bienestar, la seguridad y la paz universales cimentadas en la justicia social. Si la seguridad social puede ser considerada como "un sistema de garantía que la colectividad otorga a todos sus miembros para tratar de mantener sus niveles de vida, o cuando menos condiciones de existencia decorosa gracias a una redistribución de ingresos -- que descansen sobre la solidaridad nacional" (39) hace inevitable su atención por parte de esa organización.

En el preámbulo de la Carta, los pueblos de las Naciones Unidas manifiestan estar resueltos "a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad" (40), y -- con tal motivo "a emplear un mecanismo internacional -- para promover el progreso económico y social de todos -- los pueblos" (41), y siendo uno de los propósitos de las Naciones Unidas "realizar la cooperación internacional -- en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el -- desarrollo y estímulo del respeto de los derechos huma--

---

(39) LAROQUE, Pierre, Ob. cit., 638-642 pp.

(40) CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS (O.N.U.) 1945

(41) Idem

nos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión" (42); plasmando de esta manera la relevante importancia de implantar la seguridad social a nivel internacional.

## 2.1 ACTUACION DE ALGUNOS ORGANOS DE LA ONU EN EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Para tratar de encontrar las pautas que conduzcan a la formulación de las alternativas para la proyección internacional de la seguridad social, es necesario señalar la acción de algunos de los principales órganos de la ONU, como son La Asamblea General y el Consejo Económico y Social, este último con su Comisión de Desarrollo Social.

### 2.1.1 LA ASAMBLEA GENERAL.

La Asamblea General es el órgano deliberativo de las Naciones Unidas, está integrado por todos los Estados Miembros y tiene las facultades de examinar todos los asuntos comprendidos dentro del alcance de la Carta y a formular las recomendaciones correspondientes.

De esta manera el 10 de diciembre de 1948 - la Asamblea General aprobó la Declaración Universal de -

---

(42) Ibidem. Art. 1, Párrafo 3.

los Derechos Humanos, a que ya se ha hecho mención, así como el Pacto Internacional de los Derechos Económicos - Sociales y Culturales el 16 de diciembre de 1966; Pacto que versa sobre las condiciones de trabajo, la protección de la familia, los sindicatos, la seguridad social, los niveles de vida y de salud, la educación y la cultura.

Este Pacto dispone en su artículo 9o. que - los Estados miembros reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social e incluso al seguro social; instrumento que consolida la forma jurídica obligatoria del derecho a la seguridad social contenido en las disposiciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Además, el artículo 13 de la Carta de la -- ONU, pretende la cooperación internacional en materia de seguridad social al señalar que: "La Asamblea General - promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes: a) fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo - del Derecho Internacional y su codificación; b) fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión". (43)

---

(43) Ibidum Art. 13.

Por lo tanto, y en virtud de la importancia que tiene la implantación de los regímenes de seguridad social en todo el mundo, principalmente en los países en vías de desarrollo, se logrará darle un mayor impulso en su establecimiento y realización universales, sólo mediante una estrecha e intensa cooperación internacional, logrando por ende, mejores resultados de su consolidación y ampliación en los países donde ya se encuentran establecidos dichos regímenes. Asimismo las acciones de proyección y promoción internacional de la seguridad social serán más efectivas que cualquier otro esfuerzo que se realice para tal objeto.

En síntesis, la cooperación internacional - podrá contribuir en forma decisiva para alcanzar una nueva proyección internacional de la seguridad social, como se ha visto ya en la acción de las organizaciones competentes en el campo de las actividades económico-sociales, y en este caso, podrán influir aquellas que desarrollan programas en materia de seguridad social como la Organización Internacional del Trabajo, la Asociación Internacional de la Seguridad Social, la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social y la Conferencia Interamericana de la Seguridad Social, entre las principales.

## 2.1.2 EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL Y LA COMISION DE DESARROLLO SOCIAL.

El Consejo Económico y Social es el órgano - coordinador de la labor económica y social. Los capítulos IX y X de la Carta de la ONU enuncian la cooperación internacional económico-social. El IX establece los principios generales de dicha cooperación internacional en los terrenos mencionados; y el X, las normas sobre la composición, función y poderes, votación y procedimientos del E.C.O.S.O.C.

Si bien es cierto que a la Asamblea General de la ONU se le atribuye la responsabilidad de coordinar y promover la cooperación internacional en todos los terrenos de las actividades humanas, una gran parte de esas funciones las realiza a través del E.C.O.S.O.C., que a pesar de ser un órgano principal de las Naciones Unidas, queda subordinado a la Asamblea General de conformidad a lo previsto por el artículo 60 de la Carta. El ECOSOC constituye el verdadero esqueleto de las Naciones Unidas.

El Consejo Económico y Social efectuó un acuerdo de vinculación con la OIT, y al tener esta organización entre sus cuarenta secciones una para asuntos de seguridad social, se convino que ahora el E.C.O.S.O.C. conociera de los aspectos de seguridad social en el campo internacional mediante los informes periódicos que le presta dicho organismo.

Las diversas materias que abarca el E.C.O.S.

O.C. y la amplitud de sus tareas hacía absolutamente necesarias la elaboración de comisiones u órganos subordinados que acometieran el estudio de cada serie de problemas en particular, especializándose tanto por regiones - como por funciones.

De ahí que entre los órganos subsidiarios - se encuentran las Comisiones Orgánicas, que son: "La Comisión de Estadística, la Comisión de Población y la Comisión de Estupefacientes, la Comisión de Desarrollo Social, la Comisión de Derechos Humanos, la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías, y finalmente, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.

La Comisión de Desarrollo Social conoce los aspectos de seguridad social a través del informe titulado: "La Seguridad Social en el Contexto del Desarrollo Nacional", y de los informes sobre la situación social - en el mundo, 1970 y 1974.

#### 2.1.2.1. INFORME: LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO NACIONAL.

El papel que desempeña la Comisión de Desarrollo Social en materia de seguridad social se encuentra en cierta forma en el exámen que dicha comisión hiciera del tema 3 de su programa correspondiente al 22o.- período de sesiones celebrado en marzo de 1971, titulado: "La Seguridad Social en el Contexto del Desarrollo Nacional".

Dicho informe fue preparado por la Oficina Internacional del Trabajo en su consulta con la Secretaría de las Naciones Unidas, de conformidad con la Resolución 1405 (XLI) del Consejo Económico y Social, con la colaboración también de la División de Desarrollo Social.

Tal documento señala en su índice, aspectos tales como alcance y objetivos de la seguridad social, - desde su origen y antecedentes hasta la evolución y tendencias futuras; la planificación de la seguridad social en el contexto económico y social global y dentro de - este capítulo, la importancia de la seguridad social en los países en vías de desarrollo y la extensión de la - misma a la población rural, destacando los esfuerzos realizados por la O.I.T. para la expansión planificadora de la seguridad social en tales países, concluyendo con la función y responsabilidad del Estado en la Esfera de la seguridad social.

Sin embargo, el informe no estuvo encaminado a brindar una exposición teórica del concepto de seguridad social, sino que se limitó a describir un conjunto de programas existentes en diversos países. La misma Comisión de Desarrollo Social reconoció que este documento no se ocupó de algunas de las cuestiones básicas que enfrentaban tanto los países industrializados como los de menor desarrollo, aún cuando al mismo tiempo aceptó la dificultad de tratar un tema tan amplio en documento breve.

La Comisión de Desarrollo Social en su 22o.

período de sesiones, al examinar el mencionado tema 3 de su programa, puso de relieve en dicho informe, el número relativamente pequeño de personas comprendidas en planes de atención médica en los países de desarrollo, y la pesada carga que podrían representar estos sistemas para los escasos recursos de sanidad que servían a toda la población, expresando su preocupación por la situación de los trabajadores migratorios y la de los grupos marginados de la protección de seguridad social.

Un punto relevante fue la proposición que hicieron algunos miembros respecto a la creación de un sistema de seguridad social que se coordinara con los programas de reforma agraria, situación que podría ser motivo de una importante labor mancomunada de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (F.A.O.), entre otras organizaciones, con atención principal para el Comité Especial de la F.A.O. sobre reforma agraria..

De las principales conclusiones obtenidas por la Comisión de Desarrollo Social respecto al análisis del mencionado informe, sobresalen las siguientes:

- a).- Los sistemas de seguridad social encaminados a conseguir una distribución mas equitativa de la renta nacional, pueden ser considerados como instrumento





temas de seguridad social;

- f).- Los sistemas de seguridad social no deben ser considerados como la única solución para elevar el nivel de vida de un pueblo. Es necesario desarrollar un sistema coordinador de políticas y programas paralelos en materia social; y,
- g).- Finalmente, tomando en cuenta las consideraciones y las sugerencias expuestas por la Comisión en el transcurso del debate, condujeron a los miembros a instar a la O.I.T. para que continúe el análisis de la seguridad social iniciado en el informe mencionado, sugiriéndole la realización de investigaciones sobre seguridad social, con especial atención a la de los países en vías de desarrollo.

#### 2.1.2.2 INFORME SOBRE LA SITUACION SOCIAL EN EL MUNDO, 1970.

La Comisión de Desarrollo Social examinó también el tema IV del programa intitulado "Informe sobre la situación Social en el Mundo, 1970", documento preparado por la División de Desarrollo Social en cooperación con otros órganos de las Naciones Unidas y con los organismos especializados interesados. Dicho informe en su capítulo XV "La Seguridad Social en el Desarrollo", contiene aspectos sobre la evaluación de ésta; los

progresos alcanzados tanto en los países desarrollados, como los que se encuentran en vías de desarrollo; las tendencias de los gastos por su implantación; seguridad social de los trabajadores migrantes; investigaciones de la O.I.T. y otros.

En cuanto a los países en vías de desarrollo, el informe señala que a los últimos años varios países han establecido programas de seguridad social, así por ejemplo, a principios de 1969 había 123 países en vías de desarrollo, en los que existía por lo menos algún tipo de programa de seguridad social.

El citado capítulo XV de dicho informe, señala respecto a América Latina, algunos de los obstáculos que impiden la extensión de la seguridad social a las poblaciones rurales, como son por ejemplo: la falta de infraestructura en lo que respecta a caminos, comunicaciones y servicios conexos, la escasez de personal médico, los bajos salarios y la reducida capacidad de los trabajadores rurales para obtener ingresos, así como las dificultades administrativas que supone la inclusión de los trabajadores agrícolas y los artesanos.

Señala además, que el desequilibrio financiero provocado por el elevado nivel de las prestaciones y la gran magnitud del incumplimiento o retraso en el pago de las contribuciones que prevalece en los sistemas de seguridad social de muchos países de América Latina, constituye otro problema importante, además de la protección inadecuada que algunas veces ofrecen los sistemas existentes.

En conclusión, diversos países en vías de desarrollo, durante los últimos años, y no obstante los numerosos obstáculos que han tenido que enfrentar, sobre todo en lo relativo a la aplicación de los beneficios sociales, han logrado ampliar y mejorar sus programas de seguridad social; y, en muchos casos, han introducido nuevos programas. Pero, lo más importante que señala el informe, es la tendencia particularmente significativa de buscar soluciones para los problemas que plantea actualmente la seguridad social con miras a formular estrategias para su desarrollo y perfeccionamiento futuros.

### 2.1.2.3 INFORME SOBRE LA SITUACION SOCIAL EN EL MUNDO, 1974.

Este documento constituye el octavo de una serie iniciada a partir de 1952, realizado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, al cual se le considera de suma importancia por constituir en un sentido un complemento social del Estudio Económico Mundial, de acuerdo a lo señalado por el Director Auxiliar del Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas de Desarrollo.

Aún cuando la perspectiva general de los programas de seguridad social en todo el mundo, casi no ha cambiado desde la publicación del informe anterior de 1970, y aún considerando como todavía válidas las tendencias principales respecto del alcance de la seguridad social y de los gastos por ese concepto que se describen -

en el mencionado capítulo XV de dicho documento, es conveniente estudiar el informe correspondiente a 1974, por su contenido encaminado hacia la orientación analítica, haciendo incapié en las interrelaciones y la información tanto en las esferas económica y demográfica, como en la sociocultural.

Este último informe, publicado en 1975, a pesar de tratar en la medida de lo posible aspectos de la situación social en el mundo sobre el fondo de una amplia base económica, para efectos de nuestra investigación, sólo se hace alusión al capítulo relativo a la seguridad social al igual que el documento similar anterior. De esta manera sólo mencionaremos los aspectos sobresalientes, por ejemplo: en Africa, se ha prestado asistencia técnica internacional en la esfera de la seguridad social, con financiamiento proveniente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.), proporcionado bajo la orientación de la Oficina Internacional del Trabajo. Como consecuencia de lo anterior, en varios países africanos, los empleados urbanos y los trabajadores de las plantaciones y de los distritos mineros, han obtenido una garantía mínima de protección en forma de seguridad social aún cuando los planes no se ajustan muy bien a las condiciones y necesidades locales. Lamentablemente, son pocas las esperanzas de que haya progresos en breve en cuanto a hacer extensiva la seguridad social al sector rural.

Respecto al enfoque de la seguridad social contenido en el informe de 1974, el mismo señala que el-

mayor desarrollo de sistemas de seguridad social en los países industrializados presupone un enfoque integrado de la seguridad social y la planificación económica y social, por lo que la prestación universal de la seguridad social es un objetivo muy elevado, que difícilmente se puede dar por ahora en los países en vías de desarrollo.

En cuanto a una evaluación general en los países menos desarrollados dicho documento indica "En las críticas que a veces se formulan respecto de las repercusiones o efectividad limitadas de la seguridad social en los países en vías de desarrollo, frecuentemente se omite considerar que la mayoría de las esferas del sector social (salud, educación, vivienda, bienestar, etc.), la utilización óptima de éstos recursos está igualmente lejos de lograrse como resultado de una diversidad de motivos de carácter político, histórico, demográfico, etc." (44) Mismos que podrían ser objeto de análisis para los estudios de la seguridad social.

Si bien es cierto también que millones de personas se han liberado del temor a la indigencia e incluso ya disfrutan de una protección modesta en casos de

---

(44) ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS, Informe sobre la situación social en el mundo, 1974, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1974, 448 op.

enfermedad, accidente, invalidez, ancianidad o muerte del sostén de la familia, en casi todos los países en vías de desarrollo existe la decisión política de lograr ampliaciones y mejoras de los regímenes existentes de seguridad social y crearlos en donde todavía no existen.

Este propósito podría cristalizarse en la obtención de resultados positivos, mediante una cuidadosa planeación inspirada en la preocupación de adaptar planes de seguridad social a las necesidades locales, con los recursos disponibles y hacia las prioridades evaluadas previa y objetivamente, sin olvidar el establecimiento de medios para administrar en forma responsable las prestaciones que se habrán de proporcionar, indicando que cuando no se cumplen tales condiciones en los países en vías de desarrollo, la seguridad social puede convertirse en un derroche e incluso perjudicar los intereses de las gentes a quienes estaba destinada a ayudar.

En este panorama han sido evaluados en el informe de 1974 los progresos logrados hasta ahora por los sistemas de seguridad social en los países en vías de desarrollo.

### 2.1.3 LA SECRETARIA GENERAL DE LA O.N.U.

No puede pasar inadvertida la acción de la Secretaría General de las Naciones Unidas, a través de su oficina de Asuntos Sociales, en el campo de la seguridad social. La mencionada Oficina ha realizado investigaciones en el campo social que se destacan en la edición de los informes sobre la situación social en el mundo antes mencionados, promoviendo al mismo tiempo planes a largo plazo sobre los servicios sociales y su vinculación sobre la seguridad social. Asimismo, ha participado y efectuado reuniones o seminarios sobre seguridad social y ha editado publicaciones sobre la organización de los programas nacionales de servicios sociales y ha pres-



tado asistencia técnica para su desarrollo.

La citada Oficina de Asuntos Sociales ha — realizado una labor conjunta con la Comisión de Desarrollo Social y el propio Consejo Económico y Social encami— nada a plantear la vinculación de la seguridad social al desarrollo económico, como imperativo para alcanzar su — plena evolución e incremento en todos los países.

La Comisión de Desarrollo Social en su 24o. período de sesiones de enero de 1975, pidió al Secreta— rio General que transmitiera a la Comisión Preparatoria del séptimo período extraordinario de sesiones de la — Asamblea General dedicado a la cooperación internacional y al desarrollo, y al Comité de Exámen y Evaluación, la— parte del informe sobre la situación social en el mundo— 1974 titulada "Tendencias Sociales: sinopsis mundial"; — transmitiendo una declaración sobre la situación social— en el mundo en la primera mitad del segundo decenio de — las Naciones Unidas para el desarrollo, cuyos puntos — principales fueron:

- a).— Que desde 1970, comienzo del segundo — decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo han ocurrido una serie de — cambios significativos y positivos en— la situación social en el mundo; a con— secuencia de los cuales el aflojamien— to de las tensiones se ha extendido a— muchas partes del mundo;

- b).- Que se han efectuado varias iniciati--vas internacionales orientadas a cues--tiones tales como la producción y dis--tribución de alimentos (Programa, Con--sejo y Conferencia mundial de la Ali--mentación); desarrollo de programas - que generen empleo (Conferencia Mun--dial Tripartita sobre el Empleo), la - distribución de los ingresos, el pro--greso social y la división internaci--onal del trabajo en Ginebra, en junio - de 1976; integración de políticas dem--ográficas efectos de las empresas trans--nacionales en el desarrollo y otras;
- c).- Que a pesar de lo anterior, es indiscu--tible que una grave crisis azota ac--tualmente a muchas zonas del mundo, y--la mayoría de la población continúa vi--viendo en diversos grados de privación y pobreza masiva;
- d).- Que en los últimos años, el empeora--miento de la situación económica-mun--dial es motivo de preocupación para la comunidad internacional; y,
- e).- Que los aspectos críticos de la grave--crisis económica que se afronta en mu--chas regiones del mundo, tienden a agu--dizarse si continúa existiendo única--

mente un interés exclusivo de los problemas de carácter económico, que pondrán en peligro las perspectivas de es fuerzos conscientes hacia una mejoría de las condiciones sociales generales.

En este último punto, encontramos una de — las bases fundamentales de nuestros supuestos, es decir, si bien es cierto que debe existir una gran preocupación por la grave crisis y desequilibrio económico imperantes, no debe olvidarse el compromiso de las naciones de garan tizar el respeto y otorgamiento de los derechos humanos, y la seguridad social constituye un derecho humano que — puede contribuir a las transformación positiva del pro— greso social de los pueblos.

Por lo que puede afirmarse la importancia — que representan estos documentos sobre la situación so— cial en el mundo, sobre todo el correspondiente a la edi ción de 1974. El énfasis puesto en este informe sobre — las cuestiones relativas al contenido y distribución del crecimiento reflejó el cambio de los intereses en materia de desarrollo indicado en la Estrategia Internacional del Desarrollo y en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social. (45)

---

(45) O.N.U. Documentos oficiales del consejo económico — y social. 58o. período de sesiones. New York, 1975, 43 pp.

Por último, es importante dejar asentado - que este último documento sobre la situación social en - el mundo en 1974, precisa que no se ha producido disminu - ción importante alguna en las disparidades de ingreso o - de niveles de vida dentro de los países o entre ellos, - que en realidad la pobreza masiva continúa prevaleciendo en muchas regiones del mundo en desarrollo.

Lo anterior debe ser motivo de urgente e in - tensa preocupación de la comunidad internacional que - llegue a la toma de decisiones adecuadas que aminoren la enorme brecha que separa a los países en vías de desarro - llo de los industrializados.

### 3.- LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

La Organización Internacional del Trabajo - es un organismo internacional especializado que tiene - como misión buscar las condiciones de vida del trabaja- - dor. Su formación data del 11 de abril de 1919, como - cumplimiento de la Parte XIII del Tratado de Versalles - intitulado del: "Trabajo" (artículo del 387 al 427), que constituyó el Estatuto Primario de la OIT, o su Constitu- - ción, misma que afirma: "Que la paz universal y duradera sólo puede establecerse si se basa en la justicia social", y que, "las condiciones injustas de trabajo hacen peli- - grar la paz y la armonía del mundo". (46)

Los propósitos iniciales de la OIT estable- - cidos por su Constitución fueron reafirmados y ampliados por la Declaración de Filadelfia, al señalar: "la obliga - ción solemne de fomentar entre todas las naciones del - mundo, programas que permitan... extender las medidas de Seguridad Social para garantizar ingresos básicos a quie - nes los necesiten y prestar asistencia médica completa; - proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabaja - dores en todas las ocupaciones; suministrar alimentos, - vivienda y medios de recreo y cultura adecuados y garan - tizar iguales oportunidades educativas y profesionales". (47)

---

(46) CANTU ESPARZA, Jesús "La seguridad social y el dere - cho internacional". Rev. Mexicana del Trabajo No. 2 (México abril-mayo, 1967) 2 pp.

(47) O.I.T. Constitución de la organización internacio - nal del trabajo, Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo, 1973, 3 pp.

La Organización Internacional del Trabajo, como ya se ha dicho, es un organismo especializado, vinculado a las Naciones Unidas, cuya dirección está recomendada a los siguientes órganos: La Conferencia General de los Representantes de los Miembros; o mejor conocida como Conferencia Internacional del Trabajo, que constituye la máxima autoridad de la Organización; por el Consejo de Administración, órgano ejecutivo de la OIT; y, la Oficina Internacional del Trabajo, que es la Secretaría de la OIT, cuya sede se encuentra en Ginebra, Suiza.

### 3.1. CONVENIOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

El principal organismo de la OIT es la Conferencia Internacional del Trabajo, que constituye además, su autoridad suprema, como ya se ha explicado. Se reúne una vez al año y asisten a ella los delegados nacionales de los Estados Miembros de la OIT. Dichas delegaciones se forman con representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores de cada país.

La Conferencia Internacional del Trabajo — tiene como tarea, en su calidad de órgano gestor de la OIT, el adoptar normas internacionales del Trabajo con el objetivo de mejorar las condiciones de vida del trabajador. Estas normas reciben el nombre de Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo.

El convenio es un tratado especial y el Estado que lo ratifica se compromete a incorporar a su legislación las disposiciones contenidas en él. La Recomen

dación aconseja la adopción de medidas beneficiosas para el mundo laboral.

Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo son los medios de que se sirve la Conferencia Internacional del Trabajo para realizar su obra de tipo legislativo que toma en nombre de "Código Internacional del Trabajo".

Los convenios pueden ser de dos formas: bilaterales entre dos Estados, y multilaterales, entre varios Estados miembros de la O.I.T.

Los convenios bilaterales que han sido concertados después de la Segunda Guerra Mundial, en su mayoría se ajustan a un modelo común. Adaptados, primeramente a los anteriores convenios de reciprocidad e internacionales de trabajo en particular el Convenio número 48 sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes en su estructura fundamental, empezaron a desarrollarse por iniciativa de los participantes de la Organización del Tratado de Bruselas, particularmente por Francia. Las autoridades de seguridad social firmantes en dicho tratado en 1951, emitieron un modelo que desde entonces ha sido utilizado no sólo por los países integrantes del mencionado Tratado de Bruselas, sino por otras naciones tanto europeas como americanas.

Tomando como ejemplo los Tratados de Bruselas y de Versalles, ya mencionados, notamos la tendencia política que ha encaminado como fuerza impulsora, a los-

convenios recíprocos hacia la integración total de la Europa Occidental. Esta labor se realiza no sólo con el fin de dar facilidad al desplazamiento de la mano de obra de los países que tienen exceso de ella y buscan la ocupación para sus trabajadores en otros territorios que la necesitan, sino también es un férreo esfuerzo general que tiende a eliminar los obstáculos opositores al movimiento de contingente humano que carece de recursos económicos.

Ahora bien, al analizar los convenios internacionales bilaterales y multilaterales de seguridad social, nos permite observar la labor realizada por la O.I.T. en el ámbito de la seguridad social.

Los Convenios de la O.I.T. en esta materia, presentan una clara progresiva del principio de "igualdad de trato", y actualmente no sólo en su simple aspecto de "igualdad jurídica de trato" que presupone la aplicación general de la ley dentro del territorio sujeto a su jurisdicción, pues, en el caso de una denegación legal de prestaciones a los nacionales, afecta en la misma medida a los no nacionales y significa un retraso en el desenvolvimiento del Derecho de la Seguridad Social, tanto en dimensiones nacionales como internacionales; además de que el hecho de residir en el extranjero, en esas condiciones, se convierte en factor de inseguridad.



### 3.1.1 ESPECIAL PREOCUPACION DE LA OIT POR LOS TRABAJADORES MIGRANTES.

Dada la importancia que reviste para la seguridad social la protección de los trabajadores migrantes, la O.I.T. ha aprobado Convenios y Recomendaciones - Internacionales en número considerable desde el año de - 1922, en su Cuarta Reunión celebrada del 18 de octubre - al 3 de noviembre en Ginebra, Suiza.

La O.I.T., entre sus finalidades, persigue la abolición de las discriminaciones que afecten a los - trabajadores. Por ello, lucha desde que fue creado por el Tratado de Versalles, contra la discriminación motiva da por la nacionalidad; y la Primera Conferencia Interna cional del Trabajo recomendó a sus miembros la reciprocidad de trato entre los trabajadores nacionales y extranjeros.

La O.I.T., no pudo ser indiferente en cuanto a la seguridad social de los trabajadores, por refe- rirse a un aspecto de máxima importancia que los protege, y encontró que las fronteras nacionales son un grave - obstáculo para satisfacerlo.

A esto se debe la protección de los trabaja- dores extranjeros que ha sido preocupación permanente de la O.I.T. que se manifiesta en una gran parte de los Con- venios celebrados en su seno acerca de la seguridad y se guros sociales, ya sea que se refieran exclusivamente a dichos trabajadores, como los Convenios 19 (1925), 66 - (1933 revisado) y 97 (1949), o que traten la materia en-

general incluyéndolos en sus disposiciones.

Así entre estos últimos, los relativos a de empleo (1934), que señalan igualdad en el monto y los términos de las indemnizaciones a nacionales y extranjeros, con excepción de pagos a cargo de fondos públicos - que se limitan a los nacionales de países ratificantes; - o bien, los convenios sobre maternidad (1919 y 1952 revisado) que establecen su protección sin distinción de nacionalidad, o los seis convenios de 1933 sobre seguros de invalidez, vejez y muerte en la industria y la agricultura, que fijan la igualdad de trato mediante el cumplimiento de requisitos señalados también en Convenios posteriores sobre esas ramas. Igualmente, los Convenios - acerca de: las obligaciones del armador por enfermedad o accidentes de la gente de mar (1936), en el que se elimina el distinción de nacionalidades; seguridad social de la gente de mar (1946), aunque autoriza a los ratificantes a hacer excepciones con los extranjeros; seguridad social, Normal Mínima (1952) que establece la igualdad - de trato con algunas excepciones relativas a pagos de - fondos públicos y acerca de regímenes transitorios.

Sin embargo, las tendencias que pueden observarse en los Convenios de la O.I.T. en esta materia - acerca de la "igualdad de trato", se refiere a la condición de reciprocidad.

Examinados dichos documentos en lo general - y acerca de esa condición, no es necesaria la reciprocidad para el cumplimiento de los siguientes Convenios so-

bre: maternidad (1919 y 1962 revisado); vejez, invalidez y muerte en la industria y la agricultura (seis convenios en 1933); desempleo (1934); conservación de derechos de pensión de los migrantes (1935); obligaciones del armador (1936); seguridad social de la gente de mar (1936); trabajadores migrantes (1949 revisado) y Seguridad Social, Norma Mínima (1952).

Y aunque en buen número de ellos se establecen requisitos, otros asimilan plenamente, con los nacionales, a todos los extranjeros, incluyéndose a los que proceden de países no ratificantes y hasta de los que no son Miembros de la O.I.T.

En cambio, además de que sus disposiciones se aplican únicamente a los nacionales de países ratificantes, la condición de reciprocidad en la igualdad de trato se incluye en algunos aspectos, dentro de los siguientes convenios sobre: desempleo (1919); igualdad de trato por indemnización de accidentes de trabajo (1925), vejez, invalidez y muerte en la industria y la agricultura (seis convenios, 1933); desempleo (1934); conservación de derechos de pensión de los migrantes (1935); trabajadores migrantes (1939); seguridad social, norma mínima (1952). Todos ellos según indica la O.I.T. (Informe-VIII, XLV Reunión, Ginebra, 1969), forman un "grupo de Convenios que instituyen solamente una asimilación condicional de los extranjeros a los nacionales".

### 3.1.1.1 CLASIFICACION DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES DE LA O.I.T.

Otra forma de clasificar los Convenios de la O.I.T. es la de agrupar a los que toman en cuenta la igualdad de trato, catalogándolos según que impongan a ésta o no restricciones, como sigue:

1) No imponen restricción alguna a los derechos de los extranjeros, los convenios sobre: desempleo (1919 y 1934); maternidad (1919 y 1952); igualdad de trato por accidentes del trabajo (1925); obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidente de la gente de mar (1936); seguridad social de la gente de mar (1946); y, trabajadores migrantes (1939).

2) Imponen restricciones (con el propósito de que solamente los nacionales disfruten de algunas prestaciones), los convenios sobre: vejez, invalidez y muerte en la industria y la agricultura (seis convenios, 1933); conservación de derechos de pensión de los migrantes (1935); trabajadores migrantes (1949, revisado), y Seguridad Social, Norma Mínima (1952).

3) No contienen disposiciones específicas acerca de la situación de los extranjeros, los convenios sobre: indemnizaciones de desempleo en casos de naufragio (1920); indemnización por accidentes del trabajo en la agricultura (1921); indemnización por accidentes del trabajo (1925); enfermedades profesionales (1925 y 1934); seguro de enfermedad de la industria (1927); seguro de -

enfermedad en la agricultura (1927); y, seguro de enfermedad de la gente de mar (1936).

Estos convenios no mencionan siquiera a los extranjeros, pero por su forma y términos, los incluyen bajo su protección, ya que contienen "disposiciones especiales que introduzcan una excepción fundada en la nacionalidad", como indica en su página 35 el Informe VIII, - sexto punto del orden del día, XLV Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, junio de 1961).

La tendencia que en América se manifiesta a partir de agosto de 1948 en la reunión de la Conferencia Económica de Quito, es la de desarrollar y organizar la seguridad social de los trabajadores migrantes en dicha región, pues conforme a la Resolución de Petrópolis, de 1952, esa protección es tan necesaria para dar seguridad a los aludidos trabajadores, como para fortalecer la amistad entre los Estados Americanos; y para reafirmar su cooperación en materia de política social.

Es necesaria la coordinación de las legislaciones nacionales de seguridad social, para resolver los problemas que derivan de las migraciones, y esa protección deberá lograrse mediante acuerdos entre los países americanos, que habrán de considerar la diversidad de las legislaciones y de los métodos nacionales, sin que por ello se hicieran modificaciones substanciales, para garantizar: a) la igualdad de trato a los ciudadanos de todo país americano, con los nacionales; b) la conserva-

ción de derechos adquiridos cuando el beneficiario cambie su residencia a otro país americano; y c) la conservación de derechos en vías de adquisición, cuando el interesado se traslade de la jurisdicción, de una legislación nacional a otra, es decir, de un territorio a otro.

En el III Congreso Iberoamericano de la Seguridad Social, celebrado en Quito en el año de 1958, se llegaron a conclusiones entre las instituciones de seguridad social participantes, para "facilitar la concesión de ciertas prestaciones a trabajadores migrantes y a garantizar el manténimiento de sus derechos a otras prestaciones de seguridad social".

Pero aún carece de un Convenio multilateral de Seguridad Social entre los Estados Americanos.

Por ello, considerando que no ha sido ratificado el Convenio O.I.T., número 48, los escasos convenios bilaterales en vigor entre los Estados americanos, y su alcance limitado en riesgos y categorías de trabajadores, se concluye que la seguridad social se encuentra muy insuficientemente garantizada en el ámbito americano por lo que toca a los trabajadores migrantes. Tal situación se debe al reciente desarrollo de los sistemas de seguridad social en algunos de esos países, y a la dificultad de valorar las corrientes migratorias entre estos Estados, corrientes que son muy importantes. Es necesaria la coordinación de las legislaciones en esta materia para prevenir las consecuencias sociales de las migraciones y facilitar los movimientos de mano de obra. Esta -

coordinación debe lograrse lo antes posible para que surta sus efectos, sobre todo por la tendencia que los países muestran en agruparse para integrar unidades económicas, lo que señala el marco para otros tantos convenios multilaterales, o bien, bilaterales cuando sólo dos países confronten el mismo problema.

En Europa los numerosos convenios bilaterales prepararon la coordinación multilateral; pero en América, por su tendencia hacia la unificación económica, es más propio alcanzar primero esa coordinación multilateral que garantice una protección general y uniforme a los extranjeros y los migrantes, para realizar después la relación bilateral, con lo que se tendría en cuenta las características de las legislaciones nacionales.

### 3.2 LA ADMINISTRACION DE LOS SEGUROS SOCIALES.

Otro aspecto de los Convenios adoptados por los Miembros de la O.I.T. en materia de seguridad social, es el referente a la administración de las instituciones que tienen a su cargo el control y funcionamiento de las diferentes ramas de seguros, así como la discusión y formulación de las políticas que han de ser aplicadas para satisfacer las necesidades impuestas por los factores de

estructura demográfica, situación del mercado de empleo, las condiciones económicas y las demás que pudiesen influir, dado que todo régimen de seguridad social crea un conjunto de derechos y obligaciones legales, igual si se trata del derecho a las prestaciones como de la obligación de pagar las cotizaciones.

Estableciéndose de esta manera en dichos instrumentos internacionales la participación de los representantes tanto de los trabajadores asegurados como de los patrones, y admitiendo la administración directa del Estado, en el caso de los seguros de pensiones.

Con respecto al asunto de quiénes deben administrar los regímenes de seguridad social, creemos importante mencionar aquí que los antecedentes de la participación de los trabajadores en la administración se localizan desde el siglo pasado, cuando el movimiento mutualista gozó de gran prestigio, principalmente en Inglaterra, y los interesados tenían a su cargo el funcionamiento administrativo del seguro obligatorio de enfermedad. Empero, desde la conclusión de la Segunda Guerra Mundial en Europa, a diferencia de otros continentes la tendencia ha sido de que los gobiernos ejerzan un control cada vez más estricto y asuman mayores responsabilidades eliminando así la tradición de autonomía peculiar del movimiento mutualista.

La Organización Internacional del Trabajo ha considerado esta situación sólo limitada al continen-



te europeo, ya que en otros continentes los gobiernos - han utilizado en la práctica una influencia predominante sobre las instituciones de seguridad social, como se desprende del Convenio 102 sobre seguridad social "Norma Mínima" aprobado en 1952, que veremos más adelante en forma especial.

Debemos aclarar que esta situación no debe pasar inadvertida en los regímenes de seguridad social, - los cuales según consenso general, deben estar integrados por las representaciones tripartitas (gobierno, trabajadores y empleadores), con la idea de la responsabilidad compartida no sólo en cuanto a la entrega de sus - aportaciones, sino en la administración misma de las instituciones de seguridad social.

### 3.3 PRINCIPIOS NORMATIVOS ANTERIORES A LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.

El principio de "igualdad de trato" fué - adoptado por primera vez en el convenio de reparación de accidentes de trabajo celebrado entre Francia e Italia - el 15 de abril de 1904. A partir de entonces empezó a - difundirse ese tipo de convenio entre la mayor parte de los países de Europa. En el lapso transcurrido hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, el principio que orienta las disposiciones de los convenios bilaterales es el de equiparar a los trabajadores extranjeros con los nacionales, debido a que las legislaciones sobre el trabajo y seguridad social de los respectivos países se enfrentan al problema de su aplicación a los extranjeros, - porque ésta se supedita a la reciprocidad. Los conve-

nios anteriores a la Segunda Guerra Mundial se referían a cuestiones de migración individual, reclutamiento colectivo, control de los contratos de trabajo e igualdad de trato a los ciudadanos de los países interesados y entre esos instrumentos se encontraban los celebrados por Francia e Italia, Francia y Polonia, Francia y Checoslovaquia, Italia y Brasil, Italia y Luxemburgo.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los convenios bilaterales habrían de proliferar y ampliar su campo de acción en la materia.

#### 3.4 PRINCIPIOS NORMATIVOS POSTERIORES AL CITADO CONFLICTO. BELICO.

A partir de 1945, los convenios bilaterales señalan una nueva tendencia a ampliar el concepto de la seguridad social en cuanto a sus finalidades y su contenido, así como a extender el alcance de los seguros sociales en cuanto a las ramas que cubren, y para incluir en su protección a los extranjeros y a personas que no son trabajadores.

Esa nueva tendencia ha ampliado también el concepto de "igualdad de trato", para equiparar a los nacionales de uno y otro de los países contratantes dentro de sus respectivas jurisdicciones, incluyendo frecuentemente la garantía del pago de prestaciones a largo plazo y el pago de pensiones por accidentes de trabajo a los nacionales de dichos Estados aunque residan en cualquier otro país. Esa igualdad de trato, sin embargo, requiere el cumplimiento de ciertas formalidades y se extiende en

la medida de las condiciones que señalan las leyes de -- los Estados contratantes, y no incluye a los extranjeros en la participación del funcionamiento del Régimen de Seguridad Social.

Los convenios bilaterales de que se trata -- son muy numerosos, y se han celebrado principalmente entre países europeos acerca de seguridad social y seguros sociales en general, así como, en especial, sobre seguros de desempleo, accidentes y enfermedades profesionales, vejez y supervivientes, enfermedad no profesional y maternidad, subsidios familiares, pensión a trabajadores independientes, subsidios a asalariados ancianos; seguridad social para los trabajadores fronterizos, refugiados y personas desplazadas; prestaciones familiares de los -- trabajadores migrantes, y colaboración en los servicios médicos.

Cabe hacer notar que además, varios de esos convenios se refieren exclusivamente a: 1.- Colaboración en materia de política social y de administración; 2. -- Ayuda técnica recíproca a las instituciones del seguro -- social; 3.- Coordinación a la aplicación de las legislaciones de seguridad social; 4.- Fijación de normas para cómputos de las cotizaciones del seguro de desempleo; y 5.- Reconocimiento de cotizaciones pagadas por seguro de desempleo.

Pero esta misma tendencia a ampliar las finalidades, el contenido y el alcance de la seguridad social ha hecho patentes por un lado, las diferencias de -- evolución alcanzadas en los sistemas legislativos y en --

los Regímenes de Seguro Social en el ámbito internacional, y por el otro lado, la insuficiencia de unos y otros como obstáculos que dificultan el establecimiento de verdaderas y amplias garantías a los trabajadores extranjeros; situación que ha movido a los Estados para buscar, impulsados por la O.I.T., nuevas fórmulas mediante la adopción de instrumentos internacionales que permita la coordinación de sus legislaciones y sistemas tanto en el plano regional como en el mundial.

### 3.4.1 CONVENIO 102, "NORMA MINIMA"

La orientación de la Organización Internacional del Trabajo en materia de seguridad social cambió radicalmente después de la Segunda Guerra Mundial, conteniendo aspectos nuevos que ésta debería contemplar. Esta orientación superó los convenios anteriores, los cuales ya no correspondían a la evolución alcanzada por un gran número de regímenes de seguros sociales en proceso de transformación en seguridad social, siendo necesario reorientar los principios de aquellos y dando como resultado la aprobación de nuevos instrumentos internacionales que propiciaran la aplicación más amplia de las prestaciones con una marcada tendencia hacia la seguridad social. Su expresión más característica e importante es el Convenio 102, relativo a la norma mínima de Seguridad Social, que fué adoptado en la Trigésima Quinta Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el 4 de junio de 1952. (48)

---

(48) O.I.T. Convenios y Recomendaciones 1919-1966. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo. 1966 861-867 pp.

Por eso debemos destacar de manera especial este Convenio, que se puede considerar el punto fulminante de la labor desempeñada por la O.I.T. dentro de la seguridad social, producto sin duda de la inspiración emanada de la Conferencia de Filadelfia. Este instrumento, aún cuando no precisa con claridad una definición de seguridad social, recomienda su aplicación para cubrir todos los riesgos o contingencias reconocidos por las legislaciones nacionales hasta ese entonces. A diferencia de otros convenios, el Convenio de 1952 se sustenta en uno de los principios fundamentales de la seguridad social, el de la universalidad, u otorgamiento de ésta a toda la población, estableciendo también el conjunto de contingencias y prestaciones que deben cubrirse como aspiración mínima. Aún cuando no indica categóricamente a las personas que deberá protegerse, respecto a sus profesiones o sectores determinados, prevee criterios cuantitativos de aplicación y la posibilidad de escoger entre varias fórmulas para cubrir el mayor número posible de habitantes. Asimismo, tiende a determinar sobre la base del nivel de salarios de cada país, el nivel mínimo de prestaciones que deben concederse en los diversos casos de suspensión temporal de los ingresos o pérdida de vida. (49)

---

(49) ALVAREZ TREVIÑO, Aurora Andrea. Convenios internacionales en materia de seguridad social y su actuación dentro de la legislación mexicana, México, Universidad Iberoamericana, 1967, 73 pp. (Tesis)

El convenio fué adoptado con la flexibilidad suficiente para ser adaptado por las diferentes técnicas y grado de evolución de la seguridad social en los Estados Miembros, estableciendo además excepciones temporales para aquellos países cuya economía y recursos médicos estén todavía insuficientemente desarrollados.

El convenio 102 trata de definir ciertos objetivos mínimos inmediatos, a la par de un programa de protección más general. También establece ciertos criterios concretos de alcance general, a fin de ofrecer una mayor flexibilidad en cuanto a los métodos de protección, de conformidad con las observaciones siguientes:

a).- La administración de un régimen de seguridad social puede estar a cargo de un departamento de gobierno o por una Institución reglamentada por las autoridades públicas o incluso por organismos de cualquier naturaleza, siempre que en la administración participen o estén asociados a ella representantes de las personas protegidas (Art. 72).

b).- El financiamiento de un Régimen de Seguridad Social debe sustentarse en base a las cotizaciones que se fijan o a la recaudación de impuestos o por ambos a la vez (Art. 71), quedando establecidas en dicho convenio diversas disposiciones relativas a la distribución de los gastos.

Se puede señalar que, en términos generales, en el Convenio 102 se determina que los asalariados no -

deberán contribuir con más del 50% del total de sus recursos destinados a la protección (excepto prestaciones familiares). En ciertos casos los asalariados no hacen contribución alguna, como en el caso de la URSS; y en muchos otros, como en el Reino Unido, el Estado cubre una parte importante del financiamiento de las prestaciones (en forma de cotizaciones o subsidios). Asimismo, queda establecido que corresponderá a las autoridades competentes de los países miembros velar por el adecuado suministro de las prestaciones (Art. 71, párrafo 3).

Ante la gran importancia que representa — para el desarrollo de nuestro tema el Convenio 102, a continuación se mencionan las partes que lo forman: Parte I, Disposiciones Generales; Parte II, Asistencia Médica; Parte III, Prestaciones por enfermedad; Parte IV, Prestaciones de desempleo; parte V, Prestaciones de Vejez; Parte VI, Prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedad profesional; Parte VII, Prestaciones familiares; Parte VIII, Prestaciones de maternidad; Parte IX, Prestaciones de invalidez; Parte X, Prestaciones de sobrevivientes; Parte XI, Cálculo de los pagos periódicos; Parte XII, Igualdad de trato a los residentes no nacionales; Parte XIII, Disposiciones comunes; Parte XIV, Disposiciones diversas; y, Parte XV, Disposiciones finales.

Además de las partes mencionadas, este Convenio de 1952, posee un anexo referente a la "Clasificación Internacional Tipo, por industria de todas las ramas de la actividad económica". (50)

---

(50) O.I.T. Convenios y Recomendaciones. Ob. cit. 890-891.

### 3.5. LA COMISION DE EXPERTOS PARA LA SEGURIDAD SOCIAL.

Es indudable que la Organización Internacional del Trabajo ha influido considerablemente en el desarrollo y expansión de la seguridad social en el mundo entero, lográndose esto en gran parte gracias al papel desempeñado por la C.E.S.S. y el organismo precursor de éste, el Comité de Correspondencia de los Seguros Sociales.

La idea de formar el Comité de Correspondencia para los Seguros Sociales se había venido gestando desde la creación de la O.I.T., consolidándose a partir de 1921 como resultado de las convicciones manifestadas por Albert Thomas, primer director de dicho organismo, sobre los principios generales del seguro social, con el objeto de poder elaborar instrumentos internacionales "ad hoc".

La transformación de dicho Comité en la actual C.E.S.S., se produjo durante los últimos años de la tercera década del presente siglo y los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de la clara, progresiva y simultánea modificación a nivel nacional e internacional del concepto de seguro social. Fue Nueva Zelanda con su "Ley sobre la Seguridad Social" adoptado en 1938, el primer país en usar ese término, considerando más adelante por países europeos que reorganizan sus regímenes de seguro social para poder cumplir las exigencias y aspiraciones de su población económicamente activa.



Este proceso de cambio de los regímenes del seguro social, originó una propuesta presentada por el - gobierno francés ante el Consejo de Administración de la O.I.T. para que se convocara a una "Conferencia Internacional de Expertos en Seguridad Social", que reuniera re presentantes de los gobiernos que contaran con regímenes de seguridad social, que procedieran a intercambiar puntos de vista sobre el método de coordinación más favorable que permitiera el avance de las actividades de este campo en el foro de esta organización internacional.(51)

Sin embargo, previa consulta entre ambos, - el Consejo decidió que tal coordinación podría realizarse mejor mediante una "Comisión Consultiva de Expertos", siempre y cuando obtuviera el apoyo gubernamental de los países miembros, medida que este órgano consideraba más eficaz a los otros resultados que podrían obtenerse de - la Conferencia Mundial que proponía el mencionado país; - además de que, mediante la cooperación internacional se buscaría una solución adecuada a los problemas de la seguridad social.

El Consejo de Administración, decidió en - 1948, la desaparición del Comité de Correspondencia para los Seguros Sociales para evitar la duplicación de organismos, naciendo a la vida internacional la actual C.E.- S.S., aprobándose en esa misma reunión la integración de

---

(51) GRAIG, Isabel y TOMES, Igor. "Orígenes y actividades de la comisión de expertos para la seguridad social". Rev. de Seguridad Social. Año XIX, Epoca III, No. 63 (México, mayo-junio, 1970) 85-119 pp.

un grupo de expertos especializados en materia actuarial denominado "Subcomisión de Actuarios".

El Consejo de Administración decidió que la C.E.S.S. tendría como misión principal ayudar a la Sección de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo en el estudio de las cuestiones relativas a la misma sobre una base permanente, que permitiera la realización de actividades tales como la obtención y difusión de la información y documentación apropiadas, así como coordinar las actividades de diversas instituciones y organismos internacionales que se ocuparan de los problemas de seguridad social.

En 1951 después de un período de prueba de tres años, el Consejo de Administración consideró que la C.E.S.S. debería reunir también expertos cuyo nombramiento contara con la aceptación de los grupos de patrones y obreros componentes de dicho órgano, tomando igualmente en cuenta que debería preverse la representación de los miembros de la Asociación Internacional de Seguridad Social y del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.

La labor efectuada por la Comisión de Expertos de Seguridad Social, en el transcurso de sus reuniones, en las cuales ha tratado aspectos relativos a las actividades normativas y programas de estudio y de investigación de la Oficina Internacional del Trabajo en el campo de la seguridad social, ha sido muy positiva y ha influido considerablemente en el establecimiento de mejo

res instrumentos internacionales, debiendo hacerse notar que fue la Comisión citada la que propuso que se adoptara un Convenio General sobre la Norma Mínima de la Seguridad Social. (52)

---

(52) Idem, 198 pp.

## CAPITULO III

LABOR DE ALGUNOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS  
DE SEGURIDAD SOCIAL: AISS, CISS, OISS.1.- LA ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD  
SOCIAL.

- 1.1 Antecedentes Históricos.
- 1.2 Estructura y Objetivos.
- 1.3 Estructura Constitucional.
- 1.4 Medios de Acción de la AISS.

2.- LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD  
SOCIAL.

- 2.1 Antecedentes Históricos.
- 2.2 Estructura y Objetivos.
- 2.2.1 Declaraciones plasmadas en la Resoluciones  
de la CISS.
- 2.3 Medios de Acción de la CISS.
- 2.4 El Centro Interamericano de Estudios de Se  
guridad Social (CIESS).

3.- LA ORGANIZACION IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD  
SOCIAL.

- 3.1 Antecedentes Históricos.
- 3.2 Estructura y Objetivos.
- 3.3 Estructura Constitucional.
- 3.4 Medios de Acción de la OISS.

### CAPITULO III.- LABOR DE ALGUNOS ORGANISMOS ESPE CIALIZADOS DE SEGURIDAD SOCIAL; AISS, CISS, OISS.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social; La Conferencia Internacional de Seguridad Social y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, son los tres organismos no gubernamentales especializados que realizan una labor constante para la internacionalización de la seguridad social. Estos organismos se preocupan principalmente de la difusión de los principios de la política de seguridad social, dentro de los ámbitos que les compete.

#### 1. LA ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD-SOCIAL.

La A.I.S.S. es una de las principales organizaciones internacionales de seguridad social, se distingue por la labor que ha desempeñado durante casi medio siglo de existencia y especialmente por poseer un estrecho vínculo con la O.I.T.

La originalidad de la A.I.S.S. con respecto a otras organizaciones internacionales, es que pueden ser miembros de ella no sólo departamentos gubernamentales, si no también instituciones privadas, tales como administraciones de la seguridad social, de una o varias de sus ramas, o de mutualidades.

##### 1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.

El "Comité Permanente Internacional del Seguro Social" es el antecedente de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, desaparecido después de la Segunda Guerra Mundial.

Dicho Comité desempeñó una destacada actividad - de información e intercambio en aspectos relacionados con los seguros contra accidentes de trabajo y los seguros de enfermedad, vejez y desempleo, en los primeros sistemas - formados de seguro social europeos de esa época; segunda, - por la actividad de promoción internacional que en materia de seguros sociales realizó en ese tiempo, teniendo incluso el propósito de "poder funcionar el Comité Permanente - junto con los Comités Nacionales, para formar una Asocia - ción Internacional del Seguro Social con el Estatuto for - mal". (53) finalmente, porque los miembros del Comité fue - ron los primeros consejeros expertos de la O.I.T. cuando - esta formó su "Sección de Seguro Social".

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, el Comi - té Permanente Internacional del Seguro Social desapareció, después de haber afrontado múltiples problemas de tipo po - lítico, porque aún cuando sus objetivos eran buenos, la si - tuación internacional y económica quedó seriamente deterio - rada después del gran conflicto bélico.

Es hasta el año de 1927, cuando la Conferencia - Internacional del Trabajo, en su décima reunión, cuando se concretaron los proyectos de la formación de una "Conferen - cia Internacional de Uniones Nacionales de Sociedades de - Socorros Mutuos y de Cajas del Seguro de Enfermedad" (54)-

- (53) ASOCIACION INTERNACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL, Secre - taría General. Cuarenta años al servicio de la seg - uridad social 1927-1967. Ginebra, 1967, 3-15 pp.
- (54) LAROCHE, Pierre, "La O.I.T. y la seguridad social", - Rev. de Seguridad Social. Año XIX, Epoca III, No. - 63 (México mayo-junio 1970) 39-62 pp. ...

y se consolidó su formación el 4 de octubre de 1927 en la ciudad de Bruselas, Bélgica, bajo los auspicios de la O.I.T., como resultado de la labor efectuada por las delegaciones tripartitas a la citada reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y al decidido apoyo de Albert Thomas.

En 1933, la organización formada cambió de nombre, convirtiéndose en la "Conferencia Internacional de Uniones Nacionales de Sociedades Mutuas y Cajas del Seguro de Enfermedad" (CIMAS); y nuevamente en 1936, modificó su nombre por el de "Conferencia Internacional de Mutualidad y de los Seguros Sociales. (55).

## 1.2 ESTRUCTURA Y OBJETIVOS.

La finalidad primordial de la Asociación Internacional de la Seguridad Social es fomentar el desarrollo de los sistemas de seguridad social en el ámbito internacional, mejorando sus métodos, técnicos y administrativos de aplicación, pretendiendo coordinar e intensificar "todos los esfuerzos para la extensión, la defensa, el perfecciona

(55) LAROQUE, Pierre, "La O.I.T. y la seguridad social".- Rev. de seguridad-social. Año XIX, Epoca III, No. - 63 (México, mayo-junio, 1970) 39-52 pp.

miento administrativo de la seguridad social en el mundo.-  
(56)

El núcleo original de los miembros de la AISS se formó con países europeos, siendo algunos países de América Latina, los primeros de otra región que se asociaron a ella desde 1947, siendo en 1960, cuando casi todos los países latinoamericanos se habían afiliado a la A.I.S.S.

Respecto a los demás continentes, "La adhesión procedente de Asia ha sido más lenta, por la única razón de que la creación de regímenes de seguridad social comenzó de manera general, un decenio después que en América Latina" (57).

En cuanto al continente africano, aparte de Egipto que se afilió desde 1955, "las instituciones de Seguridad Social con posibilidad de adherirse estaban situadas - todas ellas en antiguas colonias o protectorados de Bélgica, Francia e Italia" (58) y a medida que estos territorios han adquirido su independencia, sus instituciones de seguridad social integradas en su mayoría por "cajas de asignaciones familiares", se afiliaron a la AISS (59).

(56) CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique. Servicios Médicos del IMSS; doctrina e historia. México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 1973, 424 pp.

(57) A.I.S.S. Ob. Cit. 21 pp.

(58) Idem.

(59) Idem.



Debemos también señalar que en virtud de una enmienda a los estatutos de la Asociación Internacional de la Seguridad Social efectuada en 1955, se creó una nueva categoría de miembros denominados "miembros asociados". Esta medida permite la afiliación de aquellas instituciones para ser miembros afiliados así como los servicios gubernamentales que administran una o más ramas de la seguridad social, cuando la legislación de sus países les impida adherirse como miembros afiliados.

Entre las actividades más importantes de esta Asociación, se encuentra la de proporcionar a sus miembros la oportunidad de comparar sus experiencias poniéndoles en contacto con las organizaciones que administran la seguridad social en todo el mundo; tener a su disposición la documentación sobre las legislaciones y la práctica administrativa que sobre el tema existen en los diversos países que la integran; organizar reuniones internacionales, mesas redondas y seminarios sobre seguridad social; cooperación técnica entre sus miembros; así como publicaciones y difusión de documentación sobre seguridad social; y colaboración con otras organizaciones internacionales en este campo.

### 1.3 ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL.

La AISS está integrada por la Asamblea General, el Consejo, la Mesa Directiva y la Comisión de Control.

La Secretaría General de la AISS se apoya en la O.I.T., quien le proporciona los medios para su difusión y actividades; tiene a su cargo acondicionar los trabajos preparativos relativos a las Asambleas Generales y a las Comisiones Técnicas de la AISS.

Comisiones Técnicas Permanentes que fueron crea-

das en el año de 1951 para ocuparse de los problemas de - las principales ramas de la seguridad social, como son: - La Comisión de Asignaciones Familiares, del Seguro de De - empleo; de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad So - cial; de Previsión de los Riesgos Profesionales; de Organi - zación y Métodos; del Seguro de Accidentes de Trabajo y de Enfermedades Profesionales; y la del Seguro de Vejez, Inva - lidez y Sobrevivientes, creándose de inmediato una comi - sión para las cuestiones médico-sociales y otra para el mo - vimiento mutualista.

El funcionamiento de estas nuevas comisiones per - manentes se rige por reglamentos especiales, los cuales - disponen entre otras normas que: "Cada institución miam - bro tendrá derecho a estar representada por un experto; - que las reuniones se celebrarán por lo menos cada dos años que las órdenes del día de las reuniones serán determina - das por la mesa directiva en consulta con el presidente de la Comisión interesada; y, que la Mesa de la Comisión, in - cluyendo a uno o varios ponentes, será elegido por un pe - ríodo de tres años. (60)

El fruto de la labor de las Comisiones Permanen - tas de la AISS considerando como "producción técnica" de - dicha asociación, es vasto y se extiende actualmente a to - dos los sectores de la seguridad social.

Debemos mencionar también que el Consejo de la - A.I.S.S. ha instituido Comisiones regionales para hacer - frente a las necesidades particulares de los continentes.- Por lo que, para el Continente Americano estableció desde - 1958 en colaboración con la Conferencia Interamericana de - Seguridad Social (CISS) las siguientes Comisiones Regiona - les Americanas: Organización y Sistemas Administrativos;-

Médico Social, Actuarios y Estadísticos; y de Previsión de los Riesgos Profesionales, cuyos reglamentos fueron establecidos de manera conjunta con los órganos competentes de ambas organizaciones, y cuyas sedes se encuentran en la ciudad de México.

#### 1.4 MEDIOS DE ACCION DE LA A.I.S.S.

La A.I.S.S., para la divulgación de sus trabajos y experiencias cuenta con varias publicaciones, todas ellas importantes, como la revista que edita en español en colaboración de la Conferencia Interamericana de la Seguridad Social, intitulada "Seguridad Social" y las monografías de diversos países que generalmente acompañan a los informes sobre éstos en las diferentes reuniones de la Asociación.

Asimismo, la AISS celebra reuniones generales cada tres años con el objeto de presentar los informes relativos a su labor difusionista de la seguridad social.

Las diferentes actividades que la A.I.S.S. despliega conjuntas a la O.I.T., contribuyen a reforzar la eficacia de las medidas de seguridad social de numerosos países, ya que el factor predominante y constante de esta organización en el transcurso de casi medio siglo de existencia: "Ha sido el deseo de lograr la colaboración internacional de parte de las entidades y personas responsables que administran las medidas sociales, destinadas a mitigar los riesgos que amenazan la vida humana en la sociedad".- (61).

La labor de este organismo internacional se hizo

intensiva a partir de la postguerra, y a principio de 1960 contaba con 126 instituciones de 69 países de los cinco continentes. La vicepresidencia perteneció a México.

## 2.- LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL.

Hemos señalado que el nacimiento de los seguros sociales en el Continente Americano se realizó entre la segunda y la cuarta década del presente siglo como resultado de principios políticos aceptados por las Constituciones de los países., imponiéndose su establecimiento y a medida que se iba produciendo su expansión, aunada a la repercusión de la importancia que primero el seguro social y luego la seguridad social llegó a alcanzar en Europa, se dejó sentir en los Estados americanos la necesidad y conveniencia de constituir un organismo de seguridad social que agrupase los distintos esfuerzos nacionales y acomodase las normas internacionales a particulares de la región.

En consecuencia, la Organización Internacional del Trabajo, convocó a la celebración de sus Conferencias Regionales de los Estados de América miembros de la O.I.T. cuya primera reunión se efectuó en Santiago de Chile en el año de 1936, durante la cual el mencionado organismo manifestó sus deseos de contribuir al desarrollo y generalización de los seguros sociales en este continente y señaló la conveniencia de la creación de un organismo regional especializado lo que dio origen posteriormente a la integración de la "Conferencia Interamericana de Seguridad Social".

## 2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.

El antecedente inmediato de la C.I.S.S., lo constituye el "Comité Interamericano de Iniciativas en materia de Seguridad Social" formado en 1949 en la ciudad de Lima, Perú, debido a una iniciativa de la Caja Nacional del Seguro Social en este país, que aprovechando la asistencia en esa ciudad, de un numeroso grupo de representantes de los gobiernos e instituciones del Seguro Social de los países americanos, con motivo de la inauguración del Hospital del Seguro Social Obrero, constituido bajo los auspicios de la Oficina Internacional del Trabajo. La Caja Nacional propuso la creación del mencionado Comité, como primer paso, para que más tarde se estableciera un organismo permanente de colaboración en materia de seguridad social entre los países de América, que se concretó en la C.I.S.S.

La Primera Conferencia Interamericana se celebró en Santiago de Chile, durante los días del 10 al 16 de septiembre de 1942, y entre sus resoluciones se encuentra la número 15 que estableció la integración de la C.I.S.S. como un: "Organismo Permanente de Cooperación que actuará en relación con la Oficina Internacional del Trabajo y que se regirá por sus propios estatutos y reglamentos, mismo que fueron aprobados en esa reunión. (62).

La C.I.S.S. es pues un organismo internacional -

- (61) COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO DE INSTITUCIONES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL (CPIISS) Acción de la conferencia interamericana de seguridad social 1942-1967. - México, Secretaría General, 1967, 103 pp.

de carácter permanente de las naciones americanas, a través del cual se desarrollan y facilitan la cooperación entre las administraciones e instituciones de seguridad social de este continente. Para cumplir este objetivo utiliza distintos instrumentos que veremos más adelante, a fin de permitir y propiciar entre sus miembros el intercambio de información y experiencias.

## 2.2 ESTRUCTURA Y OBJETIVOS.

El artículo 2o. de los Estatutos de la C.I.S.S. establece que: "Forman parte de la Conferencia como elementos constitutivos de ella, los representantes de las administraciones centrales y departamentos ministeriales interesados en los fines de la Conferencia. Las instituciones y cajas nacionales de seguridad, seguros y previsión sociales, los consejos centrales consultivos o técnicos en materia de seguridad social y seguros sociales". (63).

Los principales órganos de la CISS, son: La Asamblea Plenaria, el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, la Comisión Ejecutiva, la Secretaría General y la Tesorería.

La CISS ha celebrado diversas reuniones en diferentes países del continente y funcionando como órgano deliberativo ha aprobado casi un centenar de Resoluciones, que constituyen una especie de "Código o Carta de la Seguridad Social Americana".

(63) Estatuto Vigente de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. (México), Secretaría General, Art. 2o.

### 2.2.1 DECLARACIONES PLASMADAS EN LAS RESOLUCIONES DE LA C.I.S.S.

Dentro de la acción de la CISS plasmada en sus resoluciones, se encuentra importante conceptos sobre la naturaleza de la seguridad, entre las que destacan las declaraciones conocidas como "Declaración de Santiago de Chile", "Carta de Buenos Aires", y la "Declaración de México: Principios de la Seguridad Social Americana", de los cuales transcribiremos algunos párrafos:

#### Declaración de Santiago de Chile, de 1942.-

La Resolución Núm. 1 de la CISS, conocida como "Declaración de Santiago de Chile" señala que es necesario: - "definir las relaciones existentes entre la seguridad social y la seguridad económica, así como se determina que el seguro social forma parte integral de la seguridad social en general, y de confirmar la vocación mundial de la seguridad social, concebida como instrumento de seguridad a disposición de todos los pueblos del mundo, para la conquista del bienestar". (64).

---

(64) PERRIN, Guy "Reflexiones sobre cincuenta años de seguridad social". Rev. de Seguridad Social. Año XIX, Epoca III, Núm. 63 (México, mayo-junio, 1970) 176 pp.

Declaración de Buenos Aires, de 1951.

La Resolución CISS Núm. 28, conocida como - "Carta de Buenos Aires", señala entre los puntos declarativos:

1o.- Que para los pueblos americanos nada - debe de tener mayor primacía que el procurar el bienestar del hombre, salvaguardando su libertad y dignidad.

2o.- Que la seguridad social debe organizarse por un conjunto de normas jurídicas que garanticen como función ineludible del Estado, la coordinación de la política social, económica y sanitaria, a fin de procurar a) el equilibrio entre los principios de libertad y solidaridad mediante la integración, con sentido justicialista, expresión argentina que se emplea por ser ésta Carta de Buenos Aires, de los derechos individuales con los derechos sociales, así como la formación y arraigo de una conciencia colectiva de justicia social; b) la elevación del nivel económico de vida mediante el pleno empleo y la justa retribución para lo cual deberán aprovechar los recursos naturales y aumentar la producción por un mayor perfeccionamiento técnico y una mejor capacidad profesional; y c) la elevación del nivel sanitario mediante la protec



ción biológica integral orientada a mantener la población en las mejores condiciones de salud y de capacitación de trabajo". (65)

Declaración de México, de 1960.— La Resolución CISS núm. 53, cuyos postulados han sido considerados como "principios de la seguridad social americana" — afirma en sus puntos 1 y 2, que ésta debe ser: "Tendencia a la protección de todo ser humano en cuanto a los medios suficientes que garanticen sus necesidades a un nivel adecuado a su dignidad, así como que permita el disfrute de los bienes materiales, morales, culturales y sociales que la civilización ha creado para el beneficio del hombre". (66).

Y en el punto 17 afirma que la seguridad social debe "ampliarse la medida en que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas, el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral

---

(65) CPISS. Resoluciones de la conferencia interamericana de instituciones de seguridad social, México, Secretaría General, 1967, 29-30 pp.

(66) CPISS. Acción de conferencias ..... Ob. Cit., 30 pp.

de la seguridad social". (57).

### 2.3 MEDIOS DE ACCION DE LA CISS.

Para cumplir sus objetivos, la Conferencia organiza reuniones internacionales, celebra seminarios regionales de seguridad social para estudiar problemas característicos de determinada región, pública estudios e informes sobre seguridad social, medicina social y servicios sociales, efectuando también por iniciativa propia del análisis de problemas particulares de la seguridad social y organizando reuniones de sus Comisiones Técnicas para su discusión y búsqueda de soluciones.

La CISS tiene también dentro de sus funciones la de recomendar en sucesivas ocasiones a los gobiernos el cumplimiento de las Resoluciones acordadas, como ocurre en el caso de la extensión de la seguridad social al ámbito rural, recomendación que ha reiterado desde la primera hasta la última de sus reuniones.

Asimismo, al advertirse la necesidad de que la C. I.S.S. contara con órganos técnicos de apoyo a sus trabajos, durante la reunión de su Comisión Ejecutiva celebrada en ocasión de la II Reunión del CPISS en la ciudad de México en 1945, se formaron dos Comisiones Técnicas: La de Actuarios y Estadísticos y la Médico-Social, y más tarde, en colaboración con la AISS se resolvió establecer además de-

(57) México I.M.S.S. Declaración de México. Principios de la Seguridad Social Americana. México, Secretaría General del IMSS, (s.f.) 16 pp.

las ya instituidas, las siguientes Comisiones Regionales - Americanas de Seguridad Social; De Organización y Sistemas Administrativos; de Previsión de los Riesgos Profesionales y Jurídico Social.

La C.I.S.S. tiene también una estrecha colaboración y coordinación directamente o indirectamente con la - seguridad social; así, de conformidad con los estatutos de la Conferencia y el Reglamento del Comité Permanente Interamericano, existe lo que podemos señalar a la Oficina Internacional del Trabajo, la Organización Panamericana de - la Salud, la Organización de Estados Americanos y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, cuyos representantes son integrantes del C.P.I.S.S.

La C.I.S.S., guarda una estrecha colaboración - con la Oficina Internacional del Trabajo, la cual contribuye con la primera, sobre todo en lo referente a publicaciones y gastos para los informes y documentos que deben presentarse en las diversas reuniones, habiéndole dado también su apoyo para que en la reunión del Comité de Expertos para la Seguridad Social celebrada en marzo de 1967, - quedaran incluidos permanentemente en este Comité dos Miembros del CPISS.

Con respecto a las relaciones entre la C.I.S.S.- y la A.I.S.S. se han celebrado entre estas organizaciones - diversos Acuerdos de la colaboración sobre los siguientes - aspectos: a) Creación de Comisiones Regionales Americanas de Seguridad Social; b) edición conjunta de publicaciones; c) Actividades del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS); Y, d) en general, la coordinación de las relaciones entre la A.I.S.S. y el C.P.I.S.S.

#### 2.4 EL CENTRO INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL.

Por considerarlo de interés en el aspecto de capacitación sobre seguridad social, mencionaremos brevemente al C.I.E.S.S., órgano especializado de enseñanza e investigación de la C.I.S.S. Su funcionamiento está encomendado como ya se señaló, a la acción conjunta del C.P.I.S.S. y el I.M.S.S. teniendo como objetivo que las instituciones de seguridad social, miembros de la C.I.S.S., cuenten con el instrumento que pueda otorgar una adecuada preparación personal que preste servicios a ellas.

La sede del C.I.E.S.S. se encuentra en la ciudad de México, en donde se imparten cursos a nivel nacional e internacional, contando con un servicio permanente para la preparación del material didáctico necesario, la edición de cuadernos técnicos a nivel de especialización y la recopilación de sus lecciones, cursos y conferencias; estando abierta la capacitación de todas las personas que designen los gobiernos, instituciones y administraciones de la seguridad social en el Continente.

### 3.- LA ORGANIZACION IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL.

La mención aquí de esta Organización es importante, por la relevancia que ha ido adquiriendo a partir de la década de los 50s.

#### 3.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.

La OISS tiene su origen en el Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Madrid y Barcelona por el Instituto de Cultura Hispánica en colaboración con el Instituto Nacional de Previsión de los Montepíos y de las Mutualidades laborales españolas. De una Resolución de dicho Congreso, surgieron dos organismos dedicados especialmente a la seguridad social: La Comisión y la Oficina Iberoamericana de Seguridad Social. La Comisión fue el órgano internacional configurado por miembros de varios países; la Oficina sería la Secretaría Ejecutiva. Sin embargo, en 1954 en Lima, fue celebrado el Segundo Congreso Iberoamericano de Seguridad Social y cumpliendo con una decisión del mismo, la Comisión y la Oficina Iberoamericana de Seguridad Social se transformaron en un organismo internacional con carácter regional, técnico y especializado, que es el de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, cuya Secretaría General es el organismo más importante de ella, por ser el órgano ejecutivo de la Organización.

Por lo tanto, la OISS, es un organismo internacional técnico especializado, encargado de promover el bienestar social a través de la seguridad social en los pueblos americanos y de Filipinas, mediante la coordinación,

intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas de seguridad social.

### 3.2 ESTRUCTURA Y OBJETIVOS.

De conformidad con los Estatutos de la OISS, el artículo 3o. señala que "podrán ser miembros de la OISS, - los gobiernos y las instituciones nacionales de seguros sociales de los países iberoamericanos y Filipinas". (68).

Concretamente, la acción operativa de la O.I.S.S. se ha orientado hacia tres aspectos de cooperación en - cuanto supusiera extensión del seguro social a nuevos sectores de la población; cooperación en el campo de la formación personal; y, coordinación en cuanto contribuya a la modernización administrativa y gestora de los regímenes de seguridad social.

De gran importancia para la internacionalización de la seguridad social, es la labor realizada por la O.I.S.S., un ejemplo de ello lo tenemos en el Convenio Multilateral de Quito de 1958, que trata el tema de la migración dentro del campo, desde luego, de la seguridad social.

Finalmente, cabe mencionar el Congreso de Argentina celebrado en 1972 en el que se formuló la "Declaración Iberoamericana de Seguridad Social de Buenos Aires" - la cual, después de un preámbulo ampliamente justificado, establece los siguientes principios:

(68) Estatuto de la O.I.S.S. (España) 1958, art. 3.

a) El derecho de seguridad social en el hombre por su condición personal y humanitaria;

b) Compatibilización de la política económica y de la política social. Planificación promotora del bienestar a través de la redistribución justa de la riqueza y la no postergación de los programas de seguridad social por prioridades del desarrollo económico;

c) El derecho de seguridad social incumbe a la responsabilidad del Estado por cuanto lo ha convertido en fin esencial del mismo;

d) El contenido ya no puede ser el tradicional de cuidado de la salud y medios económicos de subsistencia, sino la prestación de servicios de rehabilitación, vivienda, crédito social, formación profesional, ahorro, recreación y cuantos otros servicios sociales tienden a la promoción y desarrollo de la personalidad humana;

e) La cobertura financiera por el principio de solidaridad-nacional; y,

f) Colaboración de entidades públicas, semipúblicas y privadas en forma de servicios públicos integrados en la planificación nacional". (69).

La seguridad social de esta nueva etapa de los años 70s. Presenta la doble faceta de la protección y de-

(69) MARTI BUFILL, Carlos. "Trayectoria de la organización Iberoamericana de seguridad social". Rev. de Seguridad Social. Año XIX, Epoca III, Núm. 50 (México, abril, 1968) 110 pp.

la promoción, de la defensa contra las contingencias que - ponen el peligro la estabilidad de la familia y de la creación de servicios sociales, que brindan al hombre las posibilidades que debe tener para conseguir su bienestar en el seno de la comunidad en que vive.

### 3.3 ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL.

Los órganos de la OISS son: El Congreso, la Comisión Directiva, el Comité Permanente y la Secretaría General.

La Secretaría General es el órgano ejecutivo de la Organización con sede en Madrid, por acuerdo del II Congreso celebrado en 1954 en Lima, Perú y ratificado en el - III Congreso reunido en 1958 en Quito, Ecuador.

El Secretario General es designado por el Congreso a propuesta de la Comisión Directiva. Corresponde a la Secretaría General el desarrollo de las actividades de relación, asistencia, formación, coordinación, publicaciones información, estudios y cuantas otras actividades correspondan a los planes de acción aprobados por el Congreso, - la Comisión Directiva y el Comité Permanente.

### 3.4 MEDIOS DE ACCION DE LA OISS.

La sede de la Secretaría General de la O.I.S.S.- pertenece a Madrid, desde donde realiza una labor intensa de difusión de la seguridad social en el ámbito iberoamericano; edita publicaciones numerosas y de suma importancia, organizando además ciclos de conferencias y programas de estudio de esta materia, cumpliendo así su programa de traba



jo como órgano gestor del desarrollo de la idea de "Seguri  
dad Social" en el ámbito iberoamericano.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- La seguridad social es un derecho que compete inmediata y directamente al Estado Moderno para administrar, vigilar, conservar y fomentar los recursos necesarios para obtener las mejores condiciones de vida para la población y proporcionarle a ésta todos aquellos medios indispensables para su subsistencia, - tanto en condiciones normales como en aquellos casos de necesidad.

SEGUNDA.- El Seguro Social es el mecanismo de acción primordial de la seguridad social y que se instituye como servicio público para la protección contra las pérdidas o disminuciones de ingresos o aumentos de necesidades, así como preservar, también la salud del trabajador y su familia, por medio de prestaciones en dinero, en especie y en servicios. Este servicio se imparte bajo la administración y vigilancia del gobierno cuyo costo es cubierto con las cuotas de los trabajadores, de los patrones y con subsidio estatal.

El Seguro Social otorga protección exclusivamente a las personas que cotizan; y la seguridad social aspira a proteger a toda la colectividad.

TERCERA.- La Carta del Atlántico firmada el 14 de agosto de 1941, afirma en su artículo 5o. la importancia que la seguridad social tiene dando al mismo tiempo uno de los más grandes pasos para que la comunidad internacional comprenda su necesidad.

CUARTA.- La Seguridad Social queda definitivamente instituida en el ámbito del Derecho Internacional el 26 de julio de 1945 al pactarse la Carta de las Naciones Unidas de San Francisco, California; y se consolida con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, firmada el 10 de diciembre de 1948 en París.

QUINTA.- La Seguridad Social se desarrolló bajo la inspiración de ganar la guerra por parte de los países aliados buscando afanosamente la abolición de la miseria, la promiscuidad, la incultura y la enfermedad.

SEXTA.- La ONU ha sido desde su fundación, el pilar sobre el cual se han trazado las directrices de la seguridad social, al imponerse como objetivo el lograr la cooperación internacional para la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural y humanitario, así como desarrollar y

estimular el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos sin haber distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

SEPTIMA.- La Asamblea General de la ONU - aprobó el pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales el 16 de diciembre de 1966, - Pacto por el cual los Estados miembros reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social e incluso - al seguro social.

OCTAVA.- El Consejo Económico y Social - - (ECOSOC) subordinado a la Asamblea General de la ONU, - es el órgano coordinador de la labor económica y social, y a través de un acuerdo de vinculación con la Organización Internacional de Trabajo (OIT) conoce sobre todos los asuntos de seguridad social en el campo internacional. Por ello cuenta con la Comisión de Desarrollo Social.

NOVENA.- La Comisión de Desarrollo Social - del ECOSOC conoce de los aspectos de seguridad social a través del informe titulado "La Seguridad Social en el contexto del desarrollo nacional", y de los informes sobre la situación social en el mundo de 1970 y 1974. Estos informes son las aportaciones de la Secretaría General de la ONU mediante su oficina de asuntos sociales.

DECIMA.- La OIT es un organismo internacional especializado que tiene como misión buscar las fórmulas necesarias para mejorar las condiciones de vida del trabajador. Esta vinculado a las Naciones Unidas, y tanto el tratado constitutivo de Versalles y como la declaración de Filadelfia manifiesta su propósito de fomentar entre todas las naciones del mundo, programas que permitan extender las medidas de Seguridad Social para garantizar ingresos básicos a quienes las necesitan, prestar asistencia médica completa, proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores, suministrar alimentos, vivienda, medios de recreo y cultura adecuadas.

DECIMA PRIMERA.- La Conferencia Internacional del Trabajo es el principal organismo de la OIT, y tiene como tarea la de adoptar normas internacionales del trabajo con el objeto de mejorar las condiciones de vida del trabajador. Estas normas reciben el nombre de Convenios y Recomendaciones Internacionales de Trabajo.

DECIMA SEGUNDA.- El convenio 102 adoptado en la trigésima quinta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo el 4 de junio de 1952 es uno de los logros fundamentales de la OIT pues establece las bases para la administración y financiamiento flexible basado en el principio de la universalidad, que permite su adopción por parte de los Estados Miembros de acuer-

do al grado de evolución de sus sistemas.

DECIMA TERCERA.- La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es una de las principales organizaciones internacionales nacida bajo las disposiciones de la OIT el 4 de octubre de 1927 manteniendo sus vínculos hasta la fecha. Su distinción con otras organizaciones internacionales es que pueden ser miembros de ellos, no sólo organismos gubernamentales sino también instituciones privadas tales como administraciones de la seguridad social, de cualquiera de sus ramas y de mutualidad.

Su finalidad es fomentar el desarrollo de los sistemas de seguridad social mejorando sus métodos-técnicas y administración pretendiendo coordinar e intensificar el perfeccionamiento de la seguridad social en el mundo.

DECIMA CUARTA.- La Conferencia Interamericana de Seguridad Social nació en el año de 1936, también propiciada por la OIT. Es un organismo internacional de carácter permanente de las naciones americanas por medio del cual se desarrollan y facilitan la cooperación entre las administraciones e instituciones de seguridad social de este continente. La acción de esta conferencia se encuentra plasmada en la "Declaración de Santia-

go de Chile", "Carta de Buenos Aires" y la "Declaración de México."

DECIMA QUINTA.- La Organización Iberoamericana de Seguridad Social, constituida en 1951, es un ente internacional técnico especializado, encargado de promover el bienestar social a través de la seguridad social en los pueblos españoles, americano y de Filipinas, mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en la materia.

DECIMA SEXTA.- Una de las causas principales que motivan la internacionalización de la seguridad social, es el movimiento migratorio que afecta a la mayoría de los trabajadores "indocumentados", quienes deben ser tratados dentro del ámbito de los tratados internacionales. Ya que, jurídicamente pasa a un segundo término la falta de documentación que acredita la legal situación migratoria, puesto que lo que toma relevancia jurídica es la prestación del servicio que da la calidad de trabajador a la persona que lo presta.

DECIMA SEXTA.- La conservación de los derechos de seguridad social de los migrantes exige, como garantía mínima, que la migración no impida a los trabajadores perfeccionar sus derechos que se hallaran en curso de adquisición al tiempo de salir del país en cuyo

régimen de seguridad social estuvieron inscritas.



**B I B L I O G R A F I A**

ALCALA : ZAMORA Y CASTILLO, y CABANELLAS DE TORRES, — —  
Guillermo. Tratado de Política Laboral y Social. Argentina,  
Heliasta, 1972, Tomo III.

ALTEMEYER, Arthur J. "El Desarrollo de la Seguridad —  
Social en los Estados Unidos de América". Rev. de Segu-  
ridad Social. Núm. 14 (México enero-marzo, 1955).

ALVAREZ TREVIÑO, Aurora Andrea. Convenios Internaciona-  
les en materia de Seguridad Social y su actuación den -  
tro de la legislación mexicana. México, Universidad -  
Iberoamericana, 1967. (Tesis).

ARCE CAND, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguri-  
dad Social. México, Porrúa, 1972.

ARMAS, Rumeu de. Historia de la Previsión Social en Es-  
paña, España, Madrid, 1944.

ASOCIACION INTERNACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL, Cuarenta-  
años al servicio de la Seguridad Social 1927-1967. Gine-  
bra., Secretaría General, 1967.

BERNALDO DE QUIROZ, Juan. "El Seguro Social: su origen, concepto y evolución histórica hacia la Seguridad Social". Rev. de Seguridad Social. Núm. 11. (México, - enero-febrero, 1975).

BEVERIDGE WILLIAM, Henry. El Seguro Social en Inglaterra: plan beveridge. México, Minerva, 1946.

BRAMUGLIA J., Antonio. "Régimen jubilatorio argentino"- Boletín Informativo de Leyes de Trabajo, (Buenos Aires-1944). Año III, No. X (s.e.)

BUSTOS ACEVEDO, Julio. Orientaciones para el desarrollo de la Seguridad Social en las Américas. Santiago de Chile, 1951. (s.e.)

CANTU ESPARZA, Jesús. "La Seguridad Social y el Derecho Internacional". Rev. Mexicana del Trabajo, No. 2 - (México, abril-mayo, 1967).

CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique. Servicios médicos del IMSS: doctrina e historia. México, Instituto Mexicano - del Seguro Social, 1973.

CARTA DEL ATLANTICO. (Washington , D. C. ) 1941.

CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS. (O.N.U.), 1945.

COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO DE INSTITUCIONES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL, (CPIISS). Acción de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social 1942 1967., México, Secretaría General, 1967.

CPISS. Resoluciones de la Conferencia Interamericana de Instituciones de Seguridad Social. México, Secretaría General, 1967.

CLEVA, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo. 5a. ed. México, Porrúa 1963, Tomo II.

Estatuto vigente de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. (México Secretaría General).

ESTEVEZ BRASA, Teresa M. La Seguridad Social, Buenos Aires, De la Asociación de Economistas Argentinos, 1967.

GARCIA CRUZ, Miguel. La Seguridad Social; bases, evolución, importancia económica, social y política. México, Gráfica Panamericana, 1956.

GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Cursillo de Seguridad Social en México. Universidad de Nuevo León, 1959.

GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y - la Seguridad Social Integral. México, Imprenta Universitaria, 1973.

GRAIG, Isabel y TOMES, Igor. "Orígenes y actividades de la comisión de expertos para la seguridad social". Rev. - de Seguridad Social. Año XIX, Epoca III, No. 63 (México, mayo-junio, 1970).

GRECO, Rubén, colaboración en "Revista de Seguridad Social" del Ministerio de Bienestar Social. No. 6, 1953.

JARACH, Dino. Problemas económicos financieros de la Seguridad Social. 1o.ed., Buenos Aires, 1944.

LAROQUE, Pierre. "Seguridad Social y Económica". Boletín del Instituto Nacional de Previsión Social. Núm. 38 (Argentina, Julio, 1961).

LAROQUE, Pierre. "La O.I.T. y la Seguridad Social". Rev. de Seguridad Social. Año XIX Epoca III, No. 63 (México, mayo-junio, 1970).

Ley del Seguro Social (México), 1973.

LOPEZ VALENCIA, José. Trabajos de la Reforma Social. Madrid 1946. (a.e.)

MARTI BUFILL, Carlos. "Trayectoria de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social". Rev. de Seguridad Social. Año XIX, Epoca III, Núm. 50 (México, abril, 1968).

México, I.M.S.S. Declaración de México. Principios de la Seguridad Social americana. México, Secretaría General del IMSS. (s.f.)

México, INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. Seguridad Social. México, Secretaría General del IMSS. 1971.

MONTEMAYOR M., Gloria C. La Seguridad Social: origen, naturaleza y principios México, Universidad de Coahuila, 1969. (Tesis)

MOLES, Ricardo. "Seguridad Social". Boletín del Instituto Nacional de Previsión Social. (Buenos Aires, Argentina, mayo, 1967).

O.I.S.S. Estatutos de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. España, Madrid, 1958.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Alcances de la Seguridad Social: un estudio Internacional. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1942.

O.I.T. Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo 1973.

O.I.T. Convenios y Recomendaciones 1919-1966. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1966.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. La Seguridad Social. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1970.

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe sobre la situación social en el mundo, 1974, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1974.

O.N.U. Documentos oficiales del consejo económico y social. 58o. periodo de sesiones. New York, 1975.

PEREZ LEÑERO, José. Fundamentos de la Seguridad Social, - España, Madrid 1936.

PERRIN, Guy "Reflexiones sobre cincuenta años de Seguridad Social". Rev. de Seguridad Social. Año XIX, Epoca - III, Núm. 63 (México, mayo-junio 1970).

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México: 1808-1967. 3a. ed. México, Porrúa, 1967.

UCELAY REPOLLES, Mariano. Previsión y Seguros Sociales. España, Madrid, 1955.

VELARDE BERISTAIN, Alfonso. "Seguro Social". Boletín de Información Jurídica. Año III, Núm. 8 (México, julio-agosto 1974).