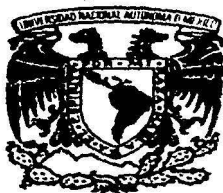


24
569



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**ESTUDIO Y ANALISIS DE LOS CONVENIOS
INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL**



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

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

P R E S E N T A :

MARIA DE LOURDES PACHECO GARCIA

MEXICO, D. F.



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 está 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.

**ESTUDIO Y ANALISIS DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES DE
SEGURIDAD SOCIAL.**

CAPITULO PRIMERO

PAGS.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	10
a).- La seguridad social en México.	19
b).- La internacionalización de la seguridad social.	25
c).- Factores determinantes de la Internacionalización de la Seguridad Social.	28

CAPITULO SEGUNDO

CONSIDERACION ESPECIAL DE LA LABOR REALIZADA POR LA O.I.T. Y POR LA O.N.U. EN LA INTERNACIONALIZACION DE LOS SEGUROS SOCIALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	32
a).- O.I.T. Convenios Internacionales de Seguridad Social.	42
b).- Tendencia que se advierte en los Convenios Internacionales referentes a Seguridad Social.	53
Convenios Bilaterales:	53
1.- Evolución: Principios informadores de los convenios anteriores a la Segunda Guerra Mundial.	53
2.- Orientación y Directrices que se registran en los suscritos con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.	54
Convenios Multilaterales:	56
1.- Consideración especial del convenio sobre Seguridad Social de los Trabajadores migrantes (C.B.C.A.) y del Acuerdo Administrativo para su aplicación.	56
2.- Características que presentan los suscritos durante los últimos años.	59

CAPITULO TERCERO

PAGS.

ESTUDIO DE LOS PRINCIPIOS Y ORIENTACION CONTENIDAS EN LOS CONVENIOS.	68
a).- Convenio 19, 1925.	68
b).- Convenio 48, 1935.	69
c).- Convenio 66, 1939. Revisado	71
d).- Convenio 97, 1948.	72

CAPITULO CUARTO

RESOLUCION SOBRE LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES, -- ADOPTADOS EN LA V CONFERENCIA DE LOS ESTADOS AMERICANOS DE LA O.I.T. (PETROPOLIS, AÑO 1952).	77
1.- Trabajos preparatorios de la Séptima Conferencia de Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo.	80
a).- Segundo Punto del Orden del Día relativo a la Seguridad Social para los Trabajadores Migrantes y no Nacionales. (Buenos Aires, abril - 1961)	80
2.- Trabajos Preparatorios relativos a la igualdad de trato de Nacionales y Extranjeros (Seguro Social).	87
a).- VI. del orden del día de la (Reunión número 45, 1961) de la Reunión de la Conferencia de la O.I.T.	87

CAPITULO QUINTO

LABOR DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES ESPECIALIZADAS EN SEGURIDAD SOCIAL.	136
a).- A.I.S.S. (Asociación Internacional de la Seguridad Social).	136
b).- C.I.S.S. (Conferencia Internacional de la Seguridad Social).	137

	PAGS.
c).- O.I.S.S. (Organización Iberoamericana de - Seguridad Social)	139
d).- Convenio multilateral de Quito, entre Ins- tituciones Iberoamericanas de Seguridad So- cial, para el Otorgamiento de Determinados beneficios y conservación de Derecho a los Trabajadores migrantes.	140
CONCLUSIONES	146
BIBLIOGRAFIA	155

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

- a).- La Seguridad Social en México.
- b).- La internacionalización de la Seguridad Social.
- c).- Factores determinantes de la Internacionalización de la Seguridad Social.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Bismarck aparece en la historia Europea como el precursor de la organización del Régimen de Seguro Social como actividad política y preocupación de los poderes públicos; en realidad su acción que comenzó como una observación del problema social — desde criterios políticos-militares, alcanzó a dar una extraordinaria dimensión y un notable impulso a esta experiencia. Bismarck, introduce el Seguro Social en Alemania, dictando la Ley de 1883, estableciendo en ella el seguro obligatorio de enfermedad para los trabajadores de la industria, y de esta Ley emanarían las que impulsaron a los Seguros siguientes, sirviendo de base, incluso, a los programas de Seguro Social de Francia e Inglaterra.

Esta mención no significa que anteriormente no hubiese existido la preocupación por proporcionar al trabajador, y al hombre en general, la debida protección a la que tiene derecho — desde que nace hasta que muere; por el contrario, esta preocupación social es localizada tanto en la beneficencia privada de la Edad Media, como en el socorro público de la Edad Moderna y el Seguro Social de la Edad Contemporánea.

La mutualidad es considerada como la forma más antigua del seguro; sin embargo, el seguro propiamente dicho no se iden-

tífica como toda manifestación de ayuda mutua, ya que se advierten rasgos propios de asociaciones de protección comunitaria, en los grupos primitivos de tipo familiar, que se organizaban en esta forma con el objeto de obtener una protección a un núcleo determinado, en este caso a la familia o al clan totémico en cuestión sin existir la circunstancia del intercambio económico con otro u. otros grupos.

La mutualidad se advierte cuando la solidaridad que le sirve de base a la protección descansa sobre una base alejada al parentesco, particularmente en las relaciones que dan el ejercicio de una misma actividad profesional. (1)

Al ser estructurada la "polis" griega, encontramos que - tanto Platón como Aristóteles - Platón dentro de su Utopía, busca frente a la mala organización política y social, un remedio contra los males sociales, y en "Las Leyes" indica la unificación - de los beneficios de la propiedad privada- se preocupan por la - creación de un organismo que proteja a la sociedad contra los - riesgos sociales. (2)

Los griegos consideraban a la seguridad como función de los hombres, y por lo tanto, se preocupaban por combatir la inseguridad derivada de causas específicamente biológicas.

-
- 1).- Bumeu de Armas, Historia de la Previsión Social en España. Madrid, 1942. p. 25.
2).- Op. Cit. p. 26.

Roma, heredera del pensamiento griego, creó las fraternidades solidarias y de ayuda mutua que eran asociaciones profesionales, constituyéndose los "collegia" y simultáneamente, los "sodalitia", grupos de carácter religioso-funeraticio. Ambas formas de socorro mutuo que persistieron en España aun durante la Monarquía Visigótica y cuyo vestigio se pierde con la invasión árabe. (3)

El Cristianismo al difundir y proclamar la igualdad de origen, naturaleza y destino humanos, crea los conceptos sociales de amor, misericordia y caridad que forman el reconocimiento del derecho que tiene el pobre de ser tratado en la misma forma que el privilegiado, surgiendo así el sentimiento de la igualdad de los hombres.

Las sociedades de protección de la época feudal, están fundadas en la caridad cristiana y son organizadas por diversas órdenes religiosas, siendo de gran importancia para la sociedad. Es en la Edad Media cuando surgen los monasterios que, inspirados en las palabras del Sermón de la Montaña, se encargan de la organización y atención de los hospitales, orfelinatos, dando incremento también a organizaciones de asistencia familiar domiciliaria, instituciones de rescate de prisioneros, a la creación de escuelas y fundaciones de diversa índole todas ellas creadas por el Derecho Canónico, teniendo gran importancia en esta época el altruismo practicado por aquél entonces.

3).- Op. Cit. p. 31.

Se incrementa la creación de cofradías y gremios que perfeccionan la mutualidad y la asistencia que en labor conjunta a la caridad, dan como resultado el sistema medieval de asistencia social.

En la primera etapa del Renacimiento y en España, Luis Vives habla de un plan de asistencia organizada sugiriendo que las obras públicas pueden constituir una fuente de ocupación para la subsistencia. Es en esta época cuando los monarcas españoles Carlos I y Felipe II combaten la mendicidad, y en 1555 las Cortes de Valladolid solicitan un encargado de buscar ocupación remunerativa y los que carecían de ella, el llamado "padre de pobres". El rey mismo ya se ocupaba de las rentas vitalicias, del seguro de incendios, de la pensión de invalidez para los militares y huérfanos de los muertos en campaña, estableciendo, en esta forma, la intervención del Estado. Más tarde, el Estado se encargará de la protección y tutela de los débiles, la protección del indigente, el alivio de las miserias y la defensa contra los abusos de los poderosos, funciones todas de carácter netamente social.

Al descubrirse América, las instituciones de protección social españolas son transportadas al Nuevo Continente, significando la perpetuación de las normas vigentes en la Península. En las Leyes de Indias, encontramos el legado que en materia de protección España aporta a los pueblos aborígenes, siendo notabilísima la labor de los frailes misioneros Fray Pedro de Gante, Fray Vasco de Quiroga y Fray Juan de Zumárraga, que lucharon por

dar un mejor nivel de vida a los naturales del Nuevo Mundo. (4)

Simultáneamente, en Europa se inicia la formación del derecho Mercantil, apareciendo una forma de seguro de riesgos que sería el fundamento del seguro privado y que una vez perfeccionado por la técnica actuarial y la estadística, será aplicado a los sistemas de Seguro Social.

En 1601 Inglaterra dicta la primera Ley Nacional, llamada "Ley de Pobres", ocupandose del adiestramiento profesional, del suministro de trabajo y de la asistencia médica.

Al crearse la gran industria, surge, alrededor de las ciudades, el suburbio que aparece en torno a la factoría formándose con el conjunto de casas pobres de los trabajadores. La miseria y la pobreza de esta época adquieren un grado nunca visto y la previsión individual se vuelve insuficiente, surgiendo el desarrollo de los postulados sociales originados ante la desilusión que el Estado Liberal y el Constitucionalismo producen entre las masas económicamente débiles, y por consecuencia, desvalidas. Es en esta época cuando se inicia la presión de los trabajadores para que los riesgos y enfermedades profesionales sean cubiertos por el patrono, señalando además, que el salario no debe estar sujeto al juego de la oferta y la demanda. La idea de empresa exige un equilibrio entre el capital y el trabajo, así como entre los intereses de trabajadores y empleados. De estas

4).- Francisco González Díaz Lombardo, Cursillo de Seguridad Social. Monterrey, 1959. p. 45.

relaciones económicas-sociales depende la estabilidad del Poder--
Público. Ernest Renan indica que si a los individuos, ya sea --
per falta de capacitación o de desarrollo intelectual, no les es
posible practicar la previsión, el Estado tiene la misión de im-
ponerla ya que este órgano gubernamental representa al pueblo --
que dirige, y por lo tanto es deber suyo "el suplir a los indivi-
duos en todas aquellas obras para las cuales son insuficientes -
los esfuerzos aislados. (5)

El Seguro Social propiamente dicho, nace durante la úl-
tima veintena del siglo pasado, en Alemania, ya que hasta 1880 -
existían tres sistemas de protección a los trabajadores y 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 --
obligaciones familiares, era menos que imposible. Otro sistema
era el de la responsabilidad patronal por riesgos que deja al pa-
trono la carga de indemnizar al trabajador en todas sus contin--
gencias. Un tercer sistema fue el seguro privado que tomó incre-
mento debido a que para los patronos era demasiado fuerte el pa-
go de la indemnización a los trabajadores y que mediante una pri-
ma inicial pagada a las compañías aseguradoras, se liberan de to

5).- Francisco González Díaz Lombardo.- Op. Cit. p. 51.

da responsabilidad.(6)

El socialismo pugna por una igualdad de posibilidades y en Inglaterra la "Fabian Society", dentro de un socialismo evolucionista o humanitario, como también se le ha llamado, hace patente la expresión: "el proletariado", ya que la máquina ha desplazado al obrero y éste sólo depende de su salario que es insuficiente en caso de enfermedad o accidente. Surgen los sindicatos que toman las funciones de sociedades de ayuda mutua, estableciendo una lucha abierta contra el desempleo. Esto originó que en la segunda mitad del siglo XIX, el Estado apoyará la creación de oficinas que, fundadas por los sindicatos, se encargaban de recaudar las cuotas de los obreros. Una empresa inglesa de seguros fundó para la población obrera el "seguro industrial" — que más tarde fue instituido en otros países europeos y en Estados Unidos.

Es entonces cuando Bismarck establece el primer sistema de Seguro Social. Desde 1850 en varios Estados Alemanes se habían creado las "cajas de enfermedad" en las que los trabajadores debían participar obligatoriamente; éste es el primer antecedente del seguro aun cuando la contribución fuera sólo del trabajador. En 1883 se crea el seguro obligatorio de enfermedad; en 1884 el seguro de accidentes, y en 1889, el seguro de invalidez, ambos también con carácter obligatorio. En esta forma todos los

6).- Ucclay Mariano.- Previsión y Seguros Sociales. Madrid, 1955
p. 40

trabajadores asegurados, de la industria, quedaban protegidos. -
(7)

Cincuenta años más tarde, en la "Social Security Act" - del 14 de agosto de 1935, la expresión "Seguridad Social" tomó personalidad de carácter público, creándose un sistema de seguro de vejez para los trabajadores de la industria y del comercio. 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 expresión; de conciencia y religión; de preocupación de vivir en estado de miseria, y de vivir sin miedo a la guerra y a sus consecuencias. Estos dos últimos enunciados sustentan la cooperación mundial. En este mismo año, a bordo del transatlántico "Augusta" se reúnen el Primer Ministro Inglés Churchill y el Presidente de los Estados Unidos, Roosevelt, con el objeto de celebrar una conferencia con la que señalan la inminente necesidad de infundir optimismo a la Humanidad y señalar 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. (8)

7).- Op. Cit. p. 46.

8).- Op. Cit. p. 49.

A partir de este momento, la Seguridad Social es tema de varias proposiciones en los tratados internacionales.

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

La expresión Seguridad Social adquiere carácter universal en el "Plan Beveridge" presentado por el famoso economista inglés que el dio su nombre, el 20 de noviembre de 1942, quedando especificado el sistema de seguros sociales obligatorios como la base de un sistema de Seguridad Social. (9)

El 26 de junio de 1945, la Seguridad Social queda definitivamente como institución 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 O.N.U., firmada el 10 de diciembre de 1948 en París.

(9).- Viado, Manuel de, Introducción al Estudio de una Terminología de la Seguridad Social, CISS, 3a. Edición, México, 1952, pág.49.

a).- La Seguridad Social en México.

Al consolidarse la nacionalidad mexicana y a consecuencia de nuestra evolución social, surgió un conjunto de postulados como manifestación de los anhelos del pueblo oprimido, los cuales quedaron plasmados a partir de la abolición de la esclavitud en Atotonilco, sirviendo como base sólida a las subsecuentes legislaciones, todas ellas, tendientes hacia el logro del principal objetivo tanto de nuestras Guerras de Independencia y Reforma, como de nuestra Revolución: la Justicia Social.

Don José María Morelos y Pavón en 1813, ante el Congreso de Chilpancingo, expuso por primera vez en América la idea de la Seguridad Social, señalando la observancia general y la igualdad ante las leyes sin excepción de raza, credo político o religioso y, lo que es más importante, sin privilegios de especie alguna, ya que afirmó que las leyes deben ser de tal naturaleza, que "moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte que se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres y aleje a la ignorancia". Sintetizando este pensamiento del Gran Héroe: Justicia y Seguridad Sociales

A partir de 1810, sin interrupción en el transcurso de nuestra Historia, encontramos en cada legislación una o varias mejoras, todas tendientes al logro de los anhelos de Seguridad Social del pueblo ya soberano.

Es así como en nuestra Constitución de 1824 se localiza ya el primer antecedente de concesión de pensiones a em- 10).- México, 50 años de Revolución. La Vida Social, México, - 1961. p. 18

pleados del Estado, que casi un siglo después, en el Decreto de 11 de noviembre de 1914, reaparece como obligación del Estado el pago de pensiones a funcionarios de los Poderes Ejecutivo y Judicial.

El 10. de diciembre de 1916, ante el Congreso Constituyente de Querétaro, D. Venustiano Carranza presenta un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, en el que es empleada por primera vez, en el ámbito legislativo americano, - la expresión Seguridad Social.

Los anhelos de la Revolución Mexicana se encuentran en esa forma, con vía de acceso en la nueva Constitución para garantizar a los trabajadores una Seguridad Social que se -- identifica con el nuevo Derecho de dimensiones sociales que es el Derecho del Trabajo, y dentro del Artículo 123 de nuestra Constitución vigente, se establece una base inconv---ible, que al mismo tiempo es venero para el desenvolvimiento -- de sus postulados como garantía del establecimiento de los -- seguros sociales con categoría de norma constitucional, es-- decir, como postulado de básica conducta del Estado Mexicano Revolucionario. (11)

Debido a la situación política y a la carencia de -- medios, durante un lapso de doce años fue imposible el estable -- cimiento de un sistema de Seguridad Social; sin embargo, la -- promulgación del Artículo 123 dio origen a la fundación de or

(11).-- México, 50 años de Revolución. La Vida Social, México, 1961, pag. 28

ganizaciones y sociedades que, aun cuando no observasen ni -- las normas ni las prácticas del Seguro Social conocido en -- nuestros días, si podemos tomarlas como un primer paso hacia la constitución de un organismo de la Seguridad Social. Tomando como base a nuestra legislación laboral, se precisaron los riesgos y contingencias, y al amparo de nuestra Constitución fue expedido el decreto de 27 de enero de 1932, que facultaba al Poder Ejecutivo para elaborar y promulgar la Ley del Seguro Social, pero la misma situación de inestabilidad política y social impide al entonces Presidente Ortiz Rubio llevar al cabo esta tarea.

En 1933, durante la Segunda Convención del Partido -- Nacional Revolucionario celebrada en Querétaro, son aprobados los tres principios que cubren los riesgos no considerados en la Ley Federal del Trabajo tendiendo a la implantación de Seguro obligatorio en forma tripartita.

En febrero de 1934, el Presidente Gral. Abelardo L. -- Rodríguez designa la Comisión encargada de elaborar la Ley -- del Seguro Social, que presenta, en forma de anteproyecto, -- las bases para los trabajos siguientes. En agosto de ese mismo año el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial aprobó las bases del Seguro Social, que habrían de orientar el estudio de los Seguros Sociales.

Durante el período 1936-1940, el Presidente Gral. -- Lázaro Cárdenas se mostró decidido partidario de la creación del Seguro Social y presentó al Congreso de la Unión una ini-

ciativa de Ley, dando margen a que el gobierno que le sucedió adquiriera en 1941 el compromiso de establecer el Seguro Social como sistema.

Este es un paso de suma importancia no sólo nacional sino también lo es en el aspecto internacional de la Seguridad Social puesto que durante esos años y precisamente en esta época es emitido el llamado "Mensaje de las Cuatro Libertades" que es un llamado a la unión de los pueblos, y nuestro sistema de Seguridad Social está fundado precisamente en el cumplimiento de los anhelos del hombre que lucha por su libertad y derechos.

Durante el Gobierno del Gral. Manuel Avila Camacho (1940-1946) es creada la Secretaría del Trabajo y Previsión Social cuyas funciones principales son lograr la armonía entre el capital y el trabajo. A ella tocó la elaboración de la Ley del Seguro Social cuyo proyecto mereció la aprobación de la Organización Internacional del Trabajo, del Consejo Nacional Obrero y de la Conferencia Internacional de Seguridad Social.

En diciembre de 1942 las Cámaras de Diputados y de Senadores aprobaron la Ley del Seguro Social.

Durante el año de 1943, con la primera filiación de obreros y patronos empieza la organización del Instituto Mexicano del Seguro Social dependiendo aún de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para convertirse en organismo au-

tónomo en el período comprendido entre los años 1943-1946 mediante una reforma al artículo 135 de la Ley del Seguro Social.

Se inician prestaciones de los servicios del Seguro Social tanto en el Distrito Federal como en Puebla, Monterrey y Guadalajara, y se construyen al mismo tiempo el edificio central del Instituto - que tendrá su sede en el Distrito Federal- y los hospitales de la Raza, Narvarte y el de Maternidad.

La labor del Instituto Mexicano del Seguro Social, desde su creación, ha sido el incrementar la prevención y la reparación de los infortunios de sus afiliados, mediante todas las técnicas necesarias; para ello el Instituto Mexicano del Seguro Social, desde su fundación como organismo descentralizado y jurídicamente reconocido, ha formado su equipo técnico -abogados, ingenieros, médicos, investigadores, economistas-, seleccionando a los profesionales más capaces que tienen a su cargo el buen funcionamiento de la institución y el cumplimiento de sus cometidos.

En el aspecto de la Seguridad Social Internacional, México ha intervenido aún antes de la formación y el establecimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, actuando en Reuniones y Congresos Internacionales.

En 1952 la Conferencia Internacional de Seguridad Social tomó sede en nuestra capital quedando especialmente

nombrado, como Presidente de ella, el Director del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Otro organismo de la O.I.T., la Asociación Internacional de Seguridad Social, designó como Vicepresidente al Director del Instituto Mexicano del Seguro Social, quedando en México la sede de la Vicepresidencia.

Sin embargo, los pasos más trascendentales que México ha dado, en cuanto a Seguridad Social Internacional se refiere, son dos muy importantes: el 31 de diciembre de 1959, México fue el primer país de Latinoamérica que aprobó y ratificó el convenio 102 (Norma Mínima) de la O.I.T., el siguiente avance de nuestro país en el aspecto Internacional fue dado el 10 de febrero de 1960, siendo a partir de esta fecha el Seguro Social Mexicano, por medio de su Instituto, el encargado de la protección e indemnización a los trabajadores mexicanos que con carácter de braceros se encuentren en territorio estadounidense y sufran alguna contingencia; estas prestaciones quedaron estipuladas mediante un convenio bilateral firmado por Estados Unidos y México.

México al través de su historia, sus guerras internas y contra el invasor, ha ido consolidándose y ha adquirido una personalidad tal que, en cuanto a Seguridad Social se refiere, no sólo su legislación es avanzada sino que es tomada como modelo dentro del ámbito latinoamericano y aun en el Internacional puesto que nuestro sistema de Seguridad Social --tiende hacia lo integral, llevándose a la práctica la frase: "Seguridad Social desde la cuna hasta la tumba".

b).- La Internacionalización de la Seguridad Social.

Es necesario recordar que la Internacionalización del Derecho del Trabajo, como señala el Dr. Mario de la Cueva, (12) 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 sólo se resolverá si todos 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 del 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 del 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". (13)

12).- Derecho Mexicano del Trabajo, México, 1949, 439 y ss

13).- Op. cit, 452.

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, impulsándolos 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 aplicó 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 ese 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. (14)

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 muestran 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.

(14).- O.I.T. La Campaña Contra el Desempleo, Ginebra 1950, --
pág. 14.

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. (15)

La O.I.T. se muestra decidida a eliminar esa causa de discriminación que, como todas, se opone al principio de inter nacionalidad 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 Internacional - de la Seguridad Social, merced a la labor que la O.I.T. realiza mediante sus convenios y recomendaciones, ha eliminado notablemente en el plano mundial de la condición de residencia de los trabajadores dentro del Estado en que deben pagarse las -- prestaciones; pero la O.I.T., señala que "la antinomia (con-- tradición jurídica) entre la necesidad general de la Seguri-- dad Social y la tendencia a ponerle frontera dentro de cada na ción" resulta injustificable. (16)

15).- Informe VII XLV Reunión Conferencia Internacional del - Trabajo, Ginebra, 1961. p. 28.

16).- Ibidem.

c).- Factores determinantes de la Internacionalización de la Seguridad Social.

Alcanzar el bienestar, la seguridad y la paz universal 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 significan, 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.(17)

Por ello, todo elogio que quiera hacerse 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.

(17).- García Cruz, Miguel, El Concepto de Seguridad en los Países de América, en Boletín de la Asociación Internacional de Seguridad Social, Núm. 6 1951, pág. 31.

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 nacional hasta convertirse en sistemas de Seguridad Social; el interés de los gobiernos para proteger a sus nacionales; la necesidad de garantizar la igualdad de trato para nacionales y extranjeros; la evolución de la idea de igualdad de trato, que se ha venido desarrollando constantemente hasta formar el concepto de "asimilación íntegra 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 del Derecho de la Seguridad Social. (18)

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:

(18).- García Cruz, Miguel, ob. cit. pág. 46.

1.- Tendencia a aplicar el alcance de la Seguridad Social en cuanto a los riesgos que cubre y respecto de los núcleos de población que proteja;

2.- Necesidad y tendencia de consagrar el principio de igualdad de trato para nacionales y extranjeros, con su plena vigencia universal;

3.- Propósito de desarrollo paralelo y equilibrado de los sistemas nacionales de Seguridad 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 determinan la acción internacional para llegar a la internacionalización de la Seguridad Social. (19)

19).- Bayón Chacón-Pérez Botija.- Manual de Derecho del Trabajo Madrid, 1957. p. 161 y ss.

CAPITULO SEGUNDO

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

- a).- O.I.T. Convenios Internacionales de Seguridad social.
- b).- Tendencia que se advierte en los Convenios Internacionales referentes a Seguridad Social.
- c).- Convenios Bilaterales:
 - 1.- Evolución: Principios informadores de los convenios anteriores a la Segunda Guerra Mundial.
 - 2.- Orientación y Directrices que se registran en los suscritos con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.
- d).- Convenios Multilaterales:
 - 1.- Consideración especial del convenio sobre Seguridad Social de los Trabajadores migrantes (C.E.C.A.) y del Acuerdo Administrativo para su aplicación.
 - 2.- Características que presentan los suscritos durante los últimos años.

CONSIDERACION ESPECIAL DE LA LABOR REALIZADA POR LA -
O.I.T. Y POR LA O.N.U. EN LA INTERNACIONALIZACION -
DE LOS SEGUROS SOCIALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

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, consecuente en 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 su efectividad patente.

La labor de la O.I.T. en la 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). (1)

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

(1).-- O.I.T.- La Seguridad Social, Estudio Internacional, -
Ginebra 1951, pág. 28.

nos países de Europa, la propagación de sus principios no se realizaba debidamente, ya que aun 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 incluyó, entre las finalidades que debían ser alcanzadas, la de proteger a los trabajadores contra enfermedades y accidentes, implantando la pensión 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 nacionales en materia de indemnizaciones por accidentes de trabajo, dando como resultado la celebración del Convenio número 19. (2)

Entre los años de 1925 y 1939, los Convenios y Recomendaciones de la O.I.T., en esta materia señalaron 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 éstos una progresiva internacionalización. Así las normas contenidas en el Convenio número 46 (1935) señalaron nuevas formas de protec---

(2) .- O.I.T. Convenio número 19, VII Reunión Ginebra 1925.

ción para los trabajadores extranjeros, que fueron garantizadas asimilándose a los nacionales para obtener las prestaciones de vejez, desempleo y asistencia en que hubieren cotizado; aunque, en el caso de esas prestaciones se integraran 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 en ampliar el concepto de los Seguros Sociales, que recibe la influencia de la Carta del Atlántico (1941), lo cual señaló a la Seguridad Social como uno de sus propósitos, y la del Plan Beveridge (1942) de Seguridad Social, que vino a inspirar el pensamiento mundial para comprender el contenido de esa expresión al darle como contenido el de "seguridad de obtener salarios, medidas de salubridad y servicios del empleo". (3)

La O.I.T., por su 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 destina-

(3).- Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México, Revista Mexicana del Trabajo, México, de 1950 a 1961, pág. 180 y sigs.

da a prevenir o a curar las enfermedades, al 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".
(4)

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 (1944) 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 (Recomendación número 69) como elemento esencial de la Seguridad Social para señalarle su importancia, ya que es distinta de las prestaciones en metálico que forman el salario, porque se trata de un "elemento preventivo y restaurador".

Estas dos Recomendaciones rebasan las normas fijadas-

(4).- O.I.T. La Seguridad Social: sus principios, Informe IV - del BIT, 26a. Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1944.

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 en el transcurso de dicha Guerra por ser necesarios para sus pueblos.

La O.I.T., en su aludido Primer Informe a la O.N.U., - (1947), al señalar la necesidad apremiante de aclarar el término "Seguridad Social", por el gran interés de extenderlo en el plano de la política social internacional, indica que dicho término significa los anhelos y las aspiraciones de los trabajadores de todos los pueblos, para evitar las penalidades que han padecido por la carencia de trabajo y de medios de vida suficientes, por causa de la depresión anterior a la Segunda Guerra Mundial, con todas las consecuencias de pérdidas de ahorros, -- falta de medios de subsistencia y desamparo en la vejez. (5)

En 1936, la Conferencia de los Estados Americanos - -- miembros de la C.I.T., al celebrar su primera Reunión en Santiago de Chile, discutió el tema del fomento de la migración en escalas limitadas, sobre todo para encauzarla a la colonización, -- pues le preocupaba el equilibrio económico mundial, trastornado por la crisis. Pero se pretendía una migración de trabajadores distinta de una migración de colonos. (6)

En 1939, la XXV Conferencia Internacional de Trabajo firmó el Convenio número 66, que señaló principios sobre información y ayuda a estos trabajadores, así como su reclutamiento y su colocación y la igualdad de trato con los trabajadores na

-
- (5).-- Informe No. 1 (XXVI Sesión): Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1944, pág. 23 y sigs.
(6).-- O.I.T.- Conferencia de los Estados Americanos, la Reunión Ginebra, 1936, pág. 36

cionales y extranjeros acerca de las condiciones de trabajo, re-
muneraciones y afiliaciones a sindicatos, impuestos, tasas y --
contribución de los trabajadores, y en procedimientos judicia-
les.(7)

Al mismo tiempo que el Convenio número 66, surgieron -
varias Recomendaciones de la Conferencia para que los Estados -
miembros interesados en el problema realizaran medidas pertinen-
tes previos acuerdos entre ellos, de modo bilateral o multilate-
ral. Esto último se había efectuado ya mediante acuerdos bila-
terales en Europa, durante el período entre las dos Guerras, pe-
ro las medidas correspondientes no se aplicaron en América ni -
en relación con las migraciones intercontinentales. Esta situa-
ción varió con motivo de la Segunda Guerra Mundial, y se cita -
el ejemplo del acuerdo bilateral entre México y los Estados Uni-
dos.(8)

El Convenio número 97, que amplía el 66, obliga a todo
país ratificante a dar a los migrantes que se encuentren en su-
territorio legalmente, un trato tan favorable como a sus nacio-
nales, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o --
sexo, sobre todo en cuestiones de remuneración (salarios) y de-
seguridad social (accidentes de trabajo, enfermedades profesio-
nales, maternidad, enfermedades no profesionales, vejez y muer-
te, desempleo y cargas u obligaciones familiares, incluyendo to-
do riesgo comprendido en el régimen de seguridad social del --
país respectivo), y dejando los problemas de conservación de --
derechos adquiridos o de derechos en curso de adquisición, para
ser resueltos por acuerdos posteriores, así como los problemas-
(7).-- O.I.T. XXV Conferencia Internacional del Trabajo, Conve-
nio número 66, Ginebra 1939, pág. 18 y sigs.
(8).-- Idem, ob. cit.

de prestación o fraccionamiento de prestaciones pagaderas todas ellas con fondos públicos, y del mismo modo los relativos al pago de asignaciones a personas que no satisfagan los requisitos de cotización para pensión. (9)

Los Convenios de la O.I.T., ratificados, han influido grandemente en el plano internacional, pero en los países de América generalmente sólo 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 indemnización por accidentes de trabajo que, -- por lo general, implica prestación a corto plazo, es decir, sólo pago como 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, como se dice en otro lugar, carece de la ratificación de todos los Estados de América. (10)

En cuanto al Convenio 97, O.I.T., (revisado), solamente ha tenido ratificación del Ecuador. Este Convenio 97 incluye las mismas disposiciones sobre la igualdad de trato a refugiados establecidas por el Convenio del 28 de julio de 1951 (Ginebra) que es el Estatuto de los refugiados preparado a inicia-

(9).- Maravall, Héctor, Previsión y Seguridad Social, en su Concepción y diferencias, en Revista de Trabajo, enero, 1946, pág. 19 y sigs. México, 1946.

(10).- Idem. ob. cit.

tiva de la Asamblea General de la O.N.U.

El Convenio del 28 de julio aludido, señala en este -- Estatuto que los refugiados, cuando sean residentes legales, -- tendrán igualdad de trato con los nacionales en materia de Segu ridad Social.

Los Convenios bilaterales, tan abundantes en Europa, -- son poco numerosos en los Estados de América en cuanto a estos -- temas se refiere.

La Organización de las Naciones Unidas, por su parte, -- ha demostrado desde que fue creada, preocupación por el proble -- ma 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 (1914-1918) y (1939-1945), que impulsaron a muchos millares de -- personas a abandonar sus países de origen.(11)

Tal problema subsiste, a pesar de que han transcurrido -- ya dieciséis años a contar de la terminación de la última de -- esas dos guerras, porque gran parte de dichas personas no po -- seen nacionalidad, ya sea por carecer de ella desde su nacimien -- to, o por que perdieron la que tenían y no han adquirido otra.

Esa preocupación de la O.N.U., se demostró por primera -- vez a raíz de su propio nacimiento, como ya se dijo, al crear -- (1946) el organismo especializado o agencia que se denominó Or-

(11).- Martí, Bufill, Carlos, El Seguro Social Total, en Bele -- tina de Información del INP, Madrid, 1945, pág. 33 y sigs.

ganización 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 (Ginebra) incluyera dentro de la Declaración Universal de Derechos Humanos la protección de los refugiados y de los apátridas, introduciendo en la misma el Derecho de Asilo. Y aunque la aludida Organización desapareció en 1950 porque se creyó que sus finalidades se habían ya cumplido, 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 la 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 de 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 estas y otras razones, la Conferencia Internacional de Trabajo decidió reunirse en 1961 (Ginebra) 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" (12) en atención al grado de desarrollo que alcanzan ya los sistemas de Seguridad Social, y para aprovechar el interés de un buen 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.

a).- O.I.T. CONVENIOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD ---
SOCIAL.

El principal organismo de la O.I.T., es la Conferencia Internacional del Trabajo, que constituye, además, su autoridad suprema. Se reúne una vez cada año y asisten a ella los delegados nacionales de los Estados miembros de la O.I.T., Dichas delegaciones se forman con representantes de los gobiernos, em---pleadores y trabajadores de cada país.

La Conferencia Internacional del Trabajo tiene como tarea, en su calidad de Órgano gestor de la O.I.T., el 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 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 Recomendación aconseja la adop---ción 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 el nombre de "Código Internacional del Trabajo". (13)

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 al 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 -- en la Organización del Tratado de Bruselas, particularmente por Francia. Las Autoridades de Seguridad Social, firmantes de 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. (14)

Este modelo de Convenio se divide en cuatro partes,-- siendo la primera esencialmente técnica y en ella se definen territorios, personas y legislaciones que comprende dicho Convenio, además de las expresiones técnicas que por su misma naturaleza necesitan definirse con exactitud, con el objeto de no cometer errores de interpretación.

La segunda parte expone el principio fundamental de la igualdad de trato, refiriéndose, particularmente, al aspecto -- normativo de las legislaciones de los países firmantes del convenio y a la aplicación de las normas a las personas afectadas.

(14).- O.I.T., Convenio 48.

El objetivo de la tercera parte, es el establecer las normas regidoras de los derechos a las prestaciones de las personas que se desplazan de un país a otro.

En la cuarta parte de dicho Convenio se comprende una serie de disposiciones técnicas, así como otras más, de gran importancia, que regulan la colaboración administrativa de los organismos encargados de la Seguridad Social en los distintos países.

Todos los Convenios que presenten estas características antes mencionadas, tienen el carácter de tratados oficiales entre el Jefe del Estado o el gobierno de las naciones que lo contraen y, por lo tanto, deben ser ratificados antes de su vigencia. Después de ser ratificados, dichos convenios pasan a formar parte de la legislación y además anulan cualquier disposición de la Carta Magna que sea contradictoria al propio Convenio. Sin embargo, no en todos los países tienen estos convenios la facultad de modificar la legislación, ya que sólo son ciertas concesiones específicas como las de igualdad de trato entre nacionales y extranjeros mediante una base de reciprocidad.(15)

Ahora bien, un convenio recíproco no es sólo una pieza simple dentro de la legislación técnica que tiene la misión de efectuar de enlace entre los regímenes de Seguridad Social de dos o más países, sino que constituye un acto político de gran significado para el país que lo contrae y ratifica, ya que es un tratado internacional.

(15).-- Martí Bufill, Carlos, Tratado Comparado de Seguridad Social, Madrid, 1951, pág. 264 y sigs.

Tomando como ejemplo los Tratados de Bruselas y de Versalles, ya mencionados, notamos la tendencia política que ha en caminado 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 que también es un férreo esfuerzo general que tiende a eliminar los obstáculos opositores al movimiento de contingente humano que carece de recursos económicos.

Con frecuencia se ha estimado más la importancia de los convenios recíprocos en relación con su valor de símbolos políticos y sociales que en razón de los beneficios alcanzados por los trabajadores, ya que establecen lazos de solidaridad política y social entre los países que ratifican dichas disposiciones internacionales.(16)

Tres grandes grupos comprenden a los Convenios multilaterales de carácter recíproco. El primero agrupa a los convenios ratificados por un número indeterminado de países. A este primer tipo pertenecen los convenios transitorios europeos relativos a Seguridad Social y que establecen la igualdad de trato de los nacionales y extranjeros; así como también los convenios internacionales números 19, relativo a la igualdad de trato de los trabajadores en caso de accidentes del trabajo; y 48, referente a la conservación de los derechos a pensión de los migrantes.

(16).- *Idem*, Ob. Cit. pág. 273 y *sgs.*

Al segundo grupo de convenios multilaterales corresponde establecer un lazo entre los convenios bilaterales ya ratificados por un número determinado de países, por ejemplo los concertados por Francia, Bélgica e Italia; por Francia, el Sarre e Italia, y por los países firmantes del Tratado de Bruselas anteriormente citado.

El tercer grupo de convenios multilaterales es el formado por acuerdos recíprocos similares a los convenios bilaterales que dan lugar a un sistema multilateral autónomo que hace inútil la emisión de convenios bilaterales separados. Ejemplos de este carácter han sido concertados por los países escandinavos.

Ahora bien, el 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.

La O.I.T., entre sus finalidades, persigue la abolición de las discriminaciones que afecten a los trabajadores. -- Por ello lucha, desde que fue creada por el Tratado de Versalles, contra la discriminación motivada por la nacionalidad; y la Primera Conferencia Internacional del Trabajo (Washington, 1919) recomendó a sus miembros la reciprocidad de trato entre trabajadores nacionales y extranjeros.

La O.I.T., no pudo ser indiferente en cuanto a la Seguridad Social de los trabajadores, por referirse 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 trabajadores extranjeros que ha sido preocupación permanente de la O.I.T., que se manifiesta en una gran parte de los Convenios celebrados en su seno acerca de Seguridad y Seguros Sociales, ya sea que se refieran exclusivamente a dichos trabajadores, como los convenios 19 (1925), 48 (1935), 66 (1939 revisado) y 97 (1949), o que traten la materia en general incluyéndolos en sus disposiciones. (17)

Así entre estos últimos, los relativos a desempleo - (1919 ampliado, y 1934), que señalan igualdad en el monto y los términos de las indemnizaciones a nacionales y extranjeros, con

(17).- Convenios: 19 (1925); 48 (1935); 66 (1939) revisado; 97 (1949); 102-Norma Múnica (1952).

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 distingo 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 distingo de nacionalidades; Seguridad Social de la gente de mar (1946), aunque autoriza a los ratificantes a hacer excepciones con los extranjeros Seguridad Social, Norma 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 refieren a la condición de reciprocidad.

Examinados dichos instrumentos en lo general y acerca de esa condición, no es necesaria la reciprocidad para el cumplimiento de los siguientes Convenios sobre: maternidad (1919 y 1952 revisado); vejez, invalidez y muerte en la industria y la agricultura (seis convenios 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 un 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, 1960 Pág. 33), forman un "grupo de Convenios que instituyen solamente una simulación condicional de los extranjeros a las naciones". (18).

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 accidente 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 los derechos de pensión de los migrantes (1935); trabajadores migrantes - - - (1949, revisado), y Seguridad Social, Norma Mínima (1952).

3).- No contiene 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 (1827); seguro de enfermedad en la agricultura (1927), y seguro de enfermedad de la gente de mar (1936). (19)

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). (20)

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 Reso-

(19).- VII Conferencia de los Estados de América, Miembros de la Organización Internacional del Trabajo (Buenos Aires 1961), Memoria del Director General, Ginebra, 1961, pág. 35.

(20).- Informe VIII, ob. cit. pág. 35.

lución de Petrópolis (1952), esa protección es:

- a).- Tan necesaria para dar seguridad a los aludidos -
trabajadores, como
- b).- Para fortalecer la amistad entre los Estados ame-
ricanos; y
- c).- Para reafirmar su cooperación en materia de polí-
tica social.

Es necesaria la coordinación de las legislaciones na-
cionales de Seguridad Social, para resolver los problemas que -
derivan de las migraciones, y esa protección deberá lograrse me-
diante acuerdos entre los países americanos, que habrán de con-
siderar la diversidad de las legislaciones y de los métodos na-
cionales, sin que por ello se hicieran modificaciones substan-
ciales, para garantizar: 1) igualdad de trato a los ciudadanos-
de todo país americano con los nacionales; 2) conservación de -
derechos adquiridos cuando el beneficio cambie su residencia a -
otro país americano, y 3) conservación de derechos en vías de -
adquisición, cuando el interesado se traslade de la jurisdic- -
ción, de una legislación nacional a otra (es decir, de un terrí-
torio a otro).

En el III Congreso Iberoamericano de Seguridad Social-
(Quito, 1958), se llegaron a conclusiones entre las institucio-
nes de Seguridad Social participantes, para "facilitar la conce-
sión de ciertas prestaciones a los trabajadores migrantes y a -
garantizar el mantenimiento de sus derechos a otras prestacio-
nes de Seguridad Social."

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

Por ello, considerando: 1) que no ha sido ratificado - el Convenio O.I.T. número 48; 2) los escasos convenios bilaterales en vigor entre 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 trabajadores migrantes. Tal situación se debe: a) al reciente desarrollo de los sistemas de Seguridad Social en algunos de estos países, y b) 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: a) prevenir las consecuencias sociales de las migraciones y b) 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. (21)

En Europa los numerosos convenios bilaterales preparan la coordinación multilateral; pero en América, por su tendencia hacia la unificación económica, es más propio alcanzar primeramente 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.

(21).-- Convenio 48, ob. cit. p.ºg. 38.

b).- Tendencias que se advierten en los Convenios Internacionales referentes a seguridad social.

CONVENIOS BILATERALES.

1 .- Evolución: Principios informadores de los convenios anteriores a la Segunda Guerra Mundial.

El principio de "igualdad de trato" fue adoptado por primera vez en el convenio sobre reparación de accidentes de trabajo celebrado entre Francia e Italia el 15 de abril de 1904. A partir de entonces empezó a difundirse este 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 trabajo y Seguridad Social de los respectivos países se enfrentaban al problema de su aplicación a los extranjeros, porque ésta se supeditaba a la reciprocidad. Los convenios 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. (22)

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

(22).- Bach, Federice, *Los seguros Sociales en el Extranjero*, - México, 1932, pág. 132.

2.- Orientaciones y Directrices que se registran en --
los suscritos con posterioridad a la Segunda Gue--
rra Mundial.

A partir de 1945, los convenios bilaterales señalan --
una nueva tendencia a ampliar el concepto de la Seguridad So--
cial en cuanto a sus finalidades y su contenido, así como a ex--
tender 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 acciden--
tes de trabajo a los nacionales de dichos Estados aunque resi--
dan 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 Eg
tados contratantes, y no incluye a los extranjeros en la parti--
cipación del funcionamiento del régimen de Seguridad Social.

Los convenios bilaterales de que se trata son muy nume--
rosos, 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 en--
fermedades profesionales, vejez y supervivientes, enfermedad no
profesional y maternidad, subsidios familiares, pensión a traba

jadores independientes, subsidios a asalariados ancianos: Seguridad Social para 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 reciproca a las instituciones del Seguro Social; 3).- Coordinación a la aplicación de las legislaciones de Seguridad Social; 4).- Fijación de normas para cálculos 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 los ámbitos nacionales, 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 permitan la coordinación de sus legislaciones y sistemas tanto en el plano regional como en el mundial. (23)

(23).- Bach, Federico, ob. cit. párr. 130.

CONVENIOS MULTILATERALES.

- 1.- Consideración especial del convenio sobre Seguridad Social de los Trabajadores migrantes (C.E.C.A.) Y del Acuerdo Administrativo para su aplicación.

El Convenio sobre Seguridad Social de los trabajadores migrantes, que celebraron los Estados miembros de la Comunidad-Europea del Carbón y del Acero (República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos) el 9 de diciembre de 1957, y que se convirtió en el Reglamento número - - "Tres" de dicha comunidad, tiene el propósito de coordinar plenamente los regímenes nacionales de Seguridad Social de dichos países, y presenta, en términos generales, los siguientes aspectos: (24)

a).- Su campo de aplicación incluye: Prestaciones de enfermedad y maternidad; prestaciones a supervivientes; prestaciones por accidentes del trabajo o enfermedades profesionales; asignaciones por defunción; prestaciones por desempleo, y asignaciones familiares.

b).- Los regímenes que abarca son: 1).- Seguros generales y especiales; 2).- Contributivos y no contributivos; 3).- Pagaderos con fondos públicos, y 4).- Los que incluyen obligaciones del empleador.

Pero se excluyen los relativos a: 1).- Asistencia social y médica; 2).- Prestaciones a víctimas de la guerra o de sus consecuencias, y 3).- Seguros de funcionarios públicos y -

(24).- Zavala, Silvie, Fuentes para la Historia del Trabajo en Nueva España, México, 1956, pág. 36 y siguientes.

asimilados a éstos.

c).- Su alcance protector se extiende: 1).- A los trabajadores asalariados o asimilados a ellos, siempre que sean nacionales o de alguno de los países contratantes y hayan estado o estén sometidos a la legislación de Seguridad Social de uno o varios de ellos; 2).- A los refugiados y a los apátridas que residan en el territorio de alguno de los Estados contratantes; - 3).- A las familias y los supervivientes de todos los trabajadores antes mencionados, y 4).- A los supervivientes de las personas señaladas en el punto 1) anterior, cuando éstas hayan estado sometidas a la legislación de los Estados miembros y aunque no poseyeran su nacionalidad, siempre que los aludidos supervivientes sean nacionales de alguno de dichos Estados, o bien - - sean apátridas o refugiados, y con la condición de que residan en el territorio de uno de los mencionados países.

La protección no se extiende a la gente de mar, por - - que habría de determinarse en otro instrumento.

d).- Efectos del Convenio: 1).- Incluye el principio -- de "igualdad de trato", en forma que los ciudadanos de todos -- los Estados contratantes se asimilan a los del país en que residan, siempre que éste sea también contratante; 2).- Los derechos adquiridos por muerte, ya se trate de pensión, renta o subsidio, no resultan afectados a causa de que el beneficiario resida en el territorio de algún país contratantes distinto al -- que debe cubrir esas prestaciones; 3).- Las disposiciones de es

te Convenio, relativas a las personas a quienes se aplican, -- sustituyen a las que contienen los Convenios celebrados con anterioridad en materia de Seguridad Social por dos o más de los Estados contratantes, así como a los concertados entre dos o más de ellos y otros países no miembros, a condición de que en sus disposiciones no se implique a los regímenes de estos últimos; 4).- Este Convenio respecta a la jerarquía superior de los Convenios de la O.I.T., y de los Acuerdos provisionales europeos; 5).- No afecta las legislaciones nacionales de los Estados contratantes, respecto a la administración de las instituciones de Seguridad Social por parte de los asegurados y otras personas, y 6).- Tampoco afecta a dichas legislaciones en lo que concierne a modalidades de afiliación. (25)

2.- Características que presentan los suscritos durante los últimos años.

La O.I.T., ha sido y es factor de máxima importancia en los intentos de coordinar las legislaciones nacionales de Seguridad Social en el plano regional, tanto a través de sus propias actividades como por la asistencia técnica que presta a las organizaciones que actúan en dicho plano. Así, entre otras cabe citar la Conferencia de los Estados de América miembros de la O.I.T., que ha venido reuniéndose cada tres años en un constante esfuerzo tendiente a realizar esa coordinación por medio de la acción internacional. La V Conferencia celebrada en Petrópolis (1952) y la VII, que tuvo lugar en Buenos Aires (abril 1961), destacan en este aspecto, y sus resultados habrán de mostrarse en la celebración de convenios multilaterales que fijen normas a la igualdad de trato, con toda la amplitud que a este concepto se le ha otorgado ya en materia de Seguridad Social, y conforme a disposiciones que garanticen igualdad entre nacionales y extranjeros para la conservación de derechos adquiridos y en vías de adquisición en los casos de cambio de residencia a otro país americano.

Estos principios se encuentran, por lo general, en los convenios multilaterales celebrados entre países europeos a partir de 1949 (mencionados en el Informe VIII(26) O.I.T., Ginebra 1960, en relación con el Sexto punto del orden del día para la-

26).- VII Conferencia de los Estados de América, Miembros de la Organización Internacional del Trabajo (Buenos Aires, - - 1961.- Memoria del Director General, Ginebra, 1961).

XLV Conferencia Internacional del Trabajo (1961). (27)

Una breve referencia a los más importantes de dichos - Convenios nos permitirá observar las características generales - que prestan.

Así, el Convenio de 7 de noviembre de 1949 celebrado - entre los Estados signatarios del Tratado de Bruselas (Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido), señala su jerarquía superior a la de los convenios bilaterales de Seguridad Social celebrados o que se celebren por dichos países, para establecer dentro de ese marco la igualdad de su aplicación entre los nacionales de los propios países, si estuvieron o están sujetos a las legislaciones de Seguridad Social de éstos.

Los mismos principios (jerarquía superior del Convenio Multilateral sobre los Convenios Bilaterales, e igualdad de trato en su aplicación) se encuentran en las disposiciones del Convenio que celebraron Bélgica, Francia e Italia el 19 de enero - de 1951, para concertar la aplicación de la legislación italiana sobre seguros sociales y prestaciones familiares, y las legislaciones belga y francesa sobre seguridad social, a los nacionales de los tres países.

Los propios principios se consagran en los dos Acuerdos que concertaron el 11 de diciembre de 1953 los países que - integran el Consejo de Europa (República Federal de Alemania, -

27).- O.I.T., Trabajos Preparatorios de la XLV Reunión de la - Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1961.

Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Sarre, Suecia - y Turquía), en tanto que celebren un convenio multilateral que revise sus convenios bilaterales, y con el propósito de considerarlos en esa ocasión.

Dichos acuerdos se refieren, uno de ellos, a la Seguridad Social en general con exclusión de los regímenes de vejez, invalidez y supervivientes, y el otro solamente a estos tres aspectos de protección. Los dos instrumentos afirman la igualdad de trato para los nacionales de todos los países contratantes conforme a las legislaciones de éstos, garantizándoles a la vez el beneficio de los acuerdos que celebren dos o más de entre dichos países. Sin embargo, el principio de la igualdad de trato queda restringido por la condición de residencia. Por otra parte, los mencionados Acuerdos provisionales no afectan a las legislaciones nacionales en cuanto a sus disposiciones relativas a la participación de los asegurados y otras personas en la administración de las instituciones de Seguridad Social. (28)

Estos Acuerdos, mediante protocolo anexo a ellos, extienden su protección a los refugiados (definidos en los términos de su Estatuto contenido en el Convenio de 28 de julio de 1951, celebrado en el seno de la Conferencia de Plenipotenciarios de la Organización de las Naciones Unidas -Ginebra-), pero esos beneficios se otorgarán a los refugiados si existe adhesión o ratificación, por parte de los países que concertaron los aludidos acuerdos, al adherirse a otros acuerdos sobre Seguridad Social que celebren dos o más de entre los propios países (28).- Gerig, Daniel, S., Planes de Seguridad en los países poco desarrollados, en Revista de Seguridad Social, México C.I.S.S. mayo de 1954, pág. 181 y sigs.

El alcance de dichos acuerdos provisionales, a pesar de ello, queda restringido en este aspecto por las reservas que han expresado algunos de sus signatarios, implicando condición de reciprocidad y dificultades de orden tanto legislativo como técnico.

Otro Convenio multilateral que presenta grande importancia para los efectos de nuestro estudio es el que celebraron al amparo de la O.I.T., la República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos y Suiza el 27 de julio de 1950 acerca de la seguridad social de la marinería renana, mediante el cual los miembros de las tripulaciones que tengan la nacionalidad — 1).- De alguno de los países contratantes, o 2).- La de algún país representado en la Comisión Central para la Navegación del Rin, o bien, 3).- Que sean apátridas; así como las familias de todos ellos, quedan asimilados a los nacionales de los Estados contratantes en cuanto a protección por enfermedad, maternidad, pensiones de invalidez, subsidios y pensiones por vejez y muerte, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo y asignaciones familiares. Esa protección se extiende al caso en que los marineros, al cesar en el seguro obligatorio de uno de los países contratantes, deseen cambiarlo por seguro voluntario en el país de su residencia si ese país es también contratante, y en términos de igualdad con sus nacionales, reconociéndose los períodos cumplidos en los demás países participantes en el convenio, en la misma forma que si se hubieran cumplido en el país de su residencia. Suiza, sin embargo, presentó reservas en cuestiones de residencia que, en síntesis, pueden señalarse como sigue: a).- Las pensiones ordinarias de vejez -

sólo han de pagarse, por lo que toca a ese país, si se han cubierto cotizaciones por cinco años, o se ha residido en el país por lo menos diez años y en ese tiempo se han cubierto las cotizaciones de un año; b).- Si no se cumplen esas condiciones, el seguro suizo reembolsará el monto de las cotizaciones cubiertas por los beneficiarios o por su empleador.

Un convenio multilateral más, que ofrece interés sobre todo por el número de países que en él intervinieron y que son en su totalidad miembros de la O.I.T., es el celebrado entre la República Federal de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Suecia, Suiza y Yugoslavia, concertado el 9 de julio de 1956 sobre Seguridad Social para los trabajadores de transportes internacionales de viajeros o de mercancía por ferrocarril, carretera, vías aéreas y navegación interior, destacándose en él la finalidad de garantizar la igualdad de trato a todos esos trabajadores siempre que sean nacionales de los países contratantes, y de acuerdo con las respectivas legislaciones de Seguridad Social, exceptuando a los bateleros renanos y a los trabajadores de la isla de Irlanda, en razón de que para los primeros existe un estudio especial, y por la localización geográfica del trabajo de los segundos. (29)

El diverso Convenio sobre Seguridad Social que concertaron Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia el 15 de septiembre de 1955 se refiere a las prestaciones garantizadas y reglamentos por los sistemas nacionales de dichos países, acer-

(29).-- Gerig, Daniel S. ob.cit., pág. 67 y siguientes.

ca de vejez, reducción de la capacidad de trabajo, enfermedad - en general, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales desempleo, embarazo y parto, y protección a niños, supervivientes e indigentes. Este instrumento reafirma el principio de la igualdad de trato para los nacionales de cualquiera de los Estados contratantes, cuando trabajen, residan o habiten en el territorio de algún otro de dichos Estados, y para los nacionales de éste, en cuanto a la obtención de las prestaciones antes enumeradas.

Para la aplicación de este Convenio, los apátridas que tuvieron la nacionalidad de alguno de los contratantes son considerados como si aún la tuvieran.

En el propio Convenio, la garantía de igualdad de trato es plena, sin restricción alguna, acerca de la admisión a los seguros y respecto a los correspondientes derechos de prestaciones por enfermedad en general, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y desempleo; así como tratándose de la percepción de prestaciones por embarazo y parto, y acerca de los anticipos a cuenta de asignaciones de sustento.

En relación con los derechos por indemnización en accidente o enfermedad profesional, adquiridos en uno de los Estados contratantes, todo ciudadano de éstos puede hacer valer tales derechos en el territorio de cualquiera otro de los mismos Estados si traslada a él su residencia.

Sin embargo, en el Convenio que examinamos, el princi-

pio de igualdad de trato se restringe un tanto en materia de -- prestaciones de invalidez, supervivientes y vejez, así como respecto de las asignaciones familiares, por cuanto a las condiciones de residencia, duración de la misma y domicilio permanente, que se imponen a los nacionales de uno de los Estados contratantes cuando se encuentra en el territorio de otro de ellos.

Muy importante es hacer notar que el propio Convenio, -- al entrar en vigor el 10. de noviembre de 1956 por la ratificación de sus signatarios, dejó sin efecto y sustituyó a las disposiciones que sobre las mismas materias contenían los convenios bilaterales y multilaterales, concertados por las mismas partes entre los años de 1919 y 1935 y basados siempre en la reciprocidad de los contratantes; pues el nuevo Convenio multilateral a que nos referimos es un paso notorio hacia la internacionalización de la Seguridad Social en la región europea, que se marca por la unificación del Derecho y los sistemas nacionales de los países que lo celebraron.

Del breve examen anterior, puede concluirse que los -- Convenios multilaterales de Seguridad Social suscritos durante los últimos años, presentan dos importantes características que son: 1).- El impulso que han dado al reconocimiento y a la ampliación del principio de "igualdad de trato" en el plano internacional, y 2).- La tendencia a coordinar las legislaciones nacionales en materia de Seguridad Social, que apoya la integración y el desenvolvimiento del Derecho Internacional de la Seguridad Social.

El proceso evolutivo que dichos Convenios cumplan, se significa así por la ampliación ininterrumpida del campo de aplicación de la Norma de Seguridad Social, que se hace extensiva a mayores núcleos de población, y por su mayor contenido de protección en cuanto a las ramas de seguro que incluye.

Sin embargo, el mayor obstáculo que subsiste es la condición de reciprocidad para el cumplimiento del principio de "igualdad de trato", aunque es verdad que en algunos casos se admite a cierta clase especial de beneficiarios (refugiados, apátridas, y aun nacionales de países que no son partes en los convenios relativos).

Pero, conforme lo hace notar la O.I.T. (Informe VIII, punto sexto del orden del día para la XLV Conferencia Internacional del Trabajo), "la red de convenios de Seguridad Social sigue siendo insuficiente", porque: 1).- Participa en ella un número de Estados muy inferior al deseable; 2).- La protección (ramas de seguro) que garantiza, no alcanza aún grados aceptables; 3).- El cumplimiento de los principios que establecen, se encuentra limitado por restricciones, condiciones y reservas de Estados contratantes, y 4).- El desarrollo de esa red es solamente regional (limitada a Europa, aunque es posible que se integre otra en América a consecuencia de la Resolución de Petrópolis, y de la reciente VII Conferencia de los Estados de América Miembros de la O.I.T., que se ha celebrado en Buenos Aires, abril de 1961). (30)

36).- Trabajos preparatorios a la VII Conferencia de los Estados de América Miembros de la O.I.T., Buenos Aires, 1961.

CAPITULO TERCERO

ESTUDIO DE LOS PRINCIPIOS Y ORIENTACION CONTENI DAS EN LOS CONVENIOS.

- a).- Convenio 19 1925.
- b).- Convenio 48 1935.
- c).- Convenio 66 1939. Revisado.
- d).- Convenio 97 1948.

**ESTUDIO DE LOS PRINCIPIOS Y ORIENTACIONES CONTENIDOS -
EN LOS CONVENIOS.**

Un análisis de los Convenios de que se trata nos muestra el proceso de la internacionalización de la Seguridad Social y de los Seguros Sociales, así como las limitaciones y dificultades que confronta la técnica para cumplir satisfactoriamente esa tendencia.

Los cuatro Convenios de que se trata son instrumentos destinados especialmente a los extranjeros y a los migrantes, y sucesivamente van marcando principios y orientaciones que amplían tanto el concepto de Seguridad Social como la protección de los Seguros Sociales en el plano internacional.

Así, el Convenio número 19 consagra la igualdad de trato para extranjeros y nacionales en relación con indemnizaciones por accidente de trabajo; el 48 trata acerca de la conservación de derechos por pensiones de invalidez, vejez y supervivientes, mientras el 66 y el 97 se refieren a la igualdad de trato, que debe ser tan favorable a los extranjeros como a los nacionales, particularmente en materia de Seguridad Social.

a).- Convenio 19 1925.

El Convenio 19, que es el más antiguo de los Convenios de la O.I.T., acerca de los trabajadores extranjeros en dicha materia, procura la igualdad de trato para dichos trabajadores-

y sus beneficiarios, pero en relación con el pago de indemnizaciones por accidentes de trabajo exclusivamente, y condiciona a la reciprocidad de los países ratificantes por más que se elimine la condición de residencia.

Este Convenio ha obtenido entre los Estados Miembros de la O.I.T. una gran aceptación que se manifiesta en sus numerosas ratificaciones. Sin embargo, se trata de una protección mínima considerando la amplitud que desde entonces ha alcanzado el concepto de Seguridad y de Seguros Sociales. Las indemnizaciones por accidentes de trabajo, además, no implican mayores dificultades para la técnica actuarial y legislativa, que las planteadas por el pago de prestaciones de otra índole y hacia las cuales tiende en su marcha esta materia dentro del campo internacional.(1)

b).- Convenio 48 1935.

El Convenio número 48 introdujo un nuevo elemento, que es el relativo a pensiones por invalidez, vejez y muerte del trabajador migrante, y la consecuente diferenciación entre la conservación de derechos en curso de adquisición y la conservación de derechos adquiridos.

Por lo que toca a la conservación mencionada en primer término, se protege a todas las personas, sin distinción de nacionalidad, que hayan estado afiliadas a seguros obligatorios de esas ramas en los países ratificantes. Respecto de la con--
(1).- Convenio 19 ob. cit.

servación de derechos adquiridos, los afiliados a alguna institución de seguros sociales en cualquiera de los países obligados - por el Convenio -así como sus beneficiarios o derecho-habientes- tienen derecho a todas las prestaciones motivadas por el seguro, sin distinción de nacionalidad cuando residan en uno de los países ratificantes, y sin condición alguna de residencia cuando su nacionalidad es la de alguno de dichos países.

El Convenio 48 establece así la asimilación entre los - nacionales de los países ratificantes, pero la carencia de nacionalidad es un obstáculo para el pago de ciertas prestaciones que se cubren con fondos públicos. Y, aunque el cumplimiento de sus estipulaciones queda sujeto a la reciprocidad entre los Estados-interesados y a sus sistemas legales y administrativos, señala - un conjunto de normas que implican, como el mismo Convenio establece, la "organización de un Régimen internacional" (2) de Seguros Sociales en las materias que toca; normas que permiten calcular los montos de las prestaciones y que procuran la uniformidad de los sistemas del Seguro Social de los Estados ratificantes.

Por todo ello, cabe afirmar que a partir de la XIX Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo se empieza a subrayar la tendencia a ampliar el alcance de la Seguridad y de los Seguros Sociales, y se fortalece en su desenvolvimiento hacia la internacionalización.

(2).- O.I.T., Código Internacional del Trabajo: Convenio 48.

c).- Convenio 66, 1939. Revisado.

El Convenio 66, por su parte, indicaba las condiciones de reclutamiento, colocación y trabajo de los migrantes, con el fin de protegerles en la situación especial que confrontan por su desplazamiento y, para ese efecto, señaló a cargo de los Estados ratificantes que estuvieren en posibilidad de hacerlo, la obligación de controlar los contratos de trabajo incluyendo en los mismos: a).- la duración y los términos fundamentales de dichos contratos; b).- el pago de gastos de transporte del trabajador y su familia; c).- los descuentos que podría efectuar el empleador según la legislación nacional o conforme a los acuerdos especiales celebrados entre los países de fuerte migración; d).- las condiciones de alojamiento del trabajador, cuando fueren a cargo del empleador, y e).- el acuerdo que se adoptara para proteger a la familia del trabajador cuando ésta permaneciera en el país de origen.

El artículo 6 de este Convenio 66, expresa que... "Todo Miembro que ratifique el presente Convenio se obliga a conceder a los extranjeros un trato no menos favorable que el que aplique a sus propios nacionales", (3) acerca de condiciones de trabajo, remuneración, afiliación a sindicatos, impuestos y cargas por concepto del trabajo. Esta igualdad de trato, sin embargo, quedaba sujeta a que la legislación y las autoridades administrativas del país correspondiente incluyeran tales aspectos protectores. Además, esa igualdad podría estar sujeta a --

(3).- O.I.T., Convenio 66.

reciprocidad, la cual se deba por existente 1).- entre los países ratificantes, y 2).- entre cada ratificante y los países -- con quienes hubiere celebrado acuerdos de reciprocidad en las -- materias apuntadas.

Por otra parte, el mismo Convenio 66, en su artículo - 8, fija la inaplicabilidad de sus normas tratándose de: 1).- migraciones dentro del territorio de un miembro; 2).- migraciones entre un territorio y otro territorio del mismo Miembro; 3).- - trabajadores fronterizos que viven en el territorio de un Estado y pasan al de otro a trabajar; 4) gente de mar, y 5).- trabajadores indígenas.

Como se puede observar, el Convenio 66 presentaba limitaciones notorias en cuanto a la Seguridad Social y los Seguros Sociales, y solamente aportó en esa materia ciertas garantías - para los trabajadores migrantes, así como una valiosa ampliación al concepto de "igualdad de trato", debido a los mismos.

Dicho Convenio no había entrado en vigor cuando en -- 1949 fue revisado para transformarse en el Convenio número 97.

d).- Convenio 97, 1948.

El Convenio número 97, además de incluir las disposiciones del Convenio anterior en muy buena parte, confirma su -- concepto de "igualdad de trato" para los migrantes, entendido - como "un trato por lo menos tan favorable como el concedido a -

los propios nacionales" (4) y sin discriminaciones. En cambio, este Convenio 97 (artículo 6, inciso b) es más explícito que todos los anteriores en materia de Seguridad Social de los migrantes, definiéndola como "las disposiciones legales relativas a los accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, enfermedad (no profesional), vejez y muerte, al desempleo y a las obligaciones familiares, así como a cualquier otro riesgo, que, de acuerdo con la legislación nacional, esté comprendido en un régimen de Seguridad Social" (5) en cuya materia todo Miembro ratificante debe otorgar esa "igualdad de trato" aludida a todos los inmigrantes que se encuentren en su territorio legalmente, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo.

Pero la aplicación de estas normas, sin embargo, quedó sujeta a: 1).- Los acuerdos que celebren los países acerca de la conservación de derechos adquiridos y de derechos en curso de adquisición; 2).- Las disposiciones de la legislación nacional del país de inmigración, relativas a prestaciones pagaderas con fondos públicos, y 3).- A dichas disposiciones en lo relativo a las asignaciones referentes a las personas que no reúnen los requisitos de cotizaciones exigidas para obtener pensión normal.

Además, la fracción 2 del artículo 6 del propio Convenio 97, faculta a los Estados Miembros para señalar las condiciones en que se apliquen las normas de dicho precepto, incluso

(4).- O.I.T., Convenio núm. 66.

(5).- O.I.T., Convenio núm. 97.

ve las relativas a Seguridad Social, en la medida en que la materia se encuentre reglamentada por su legislación o dependa de sus autoridades administrativas; y, tratándose de algún Estado-federal, dichas normas se aplicarán sólo cuando las cuestiones que implican estén reglamentadas por la legislación federal o dependan de las autoridades administrativas federales.

Es decir, que la solución de estas cuestiones, básica para la protección de los migrantes, siguen dependiendo tanto de la celebración de convenios bilaterales y multilaterales, como de las leyes y prácticas administrativas de cada país de inmigrantes.

Por ello, si existe la voluntad generalizada para alcanzar la internacionalización del Derecho y de los regímenes de Seguridad y Seguros Sociales, se presenta un conjunto de dificultades que se muestra en la limitación legal y técnica de los países, la cual no ha permitido la elaboración de un instrumento internacional que unifique los sistemas nacionales para proteger a los migrantes, ya que, a pesar de haberseles acordado un trato tan favorable como a los nacionales, esa protección dista mucho de ser efectiva en la escala internacional.

Esta situación ha dado lugar a que tanto la XLV Conferencia Internacional del Trabajo, como la VII Conferencia de Estados de América Miembros de la O.I.T., orienten sus trabajos hacia la unificación y la coordinación de las legislaciones nacionales, con el fin de dar mayor protección de materia de Segu

ridad Social a los trabajadores migrantes; tendencia que vino - manifestándose en América a partir de la Resolución adoptada en Petrópolis (1952), como índice del movimiento hacia la internacionalización que, a pesar de las dificultades técnicas que - - ofrece, habrá de resolver los problemas de inseguridad que dichas personas confrontan en las escalas regionales y mundial.

CAPITULO CUARTO

RESOLUCION SOBRE LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE -
SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES, - -
ADOPTADOS EN LA V CONFERENCIA DE LOS ESTADOS AMERI-
CANOS DE LA O.I.T. (PETROPOLIS, AÑO 1952).

- 1.- Trabajos preparatorios de la Septima Conferen--
cia de Estados de América miembros de la Organi-
zación Internacional del Trabajo.
 - a).- Segundo Punto del Orden del Día relativo a
la Seguridad Social para los Trabajadores-
Migrantes y no Nacionales. (Buenos Aires,-
abril 1961).
- 2.- Trabajos Preparatorios relativos a la igualdad-
de trato de Nacionales y Extranjeros (Seguro So-
cial).
 - a).- VI. del orden del día de la (Reunión núme-
ro 45, 1961) de la Reunión de la Conferen-
cia de la O.I.T.

RESOLUCION SOBRE LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES, ADOPTADOS - EN LA V CONFERENCIA DE LOS ESTADOS AMERICANOS DE LA O.I.T. (PETROPOLIS, AÑO 1925).

Esta Resolución se refiere exclusivamente a los países del ámbito regional americano. Su contenido es un principio de acuerdo posterior para "extender la protección garantizada por las legislaciones nacionales de Seguridad Social, a todos los ciudadanos de los Estados de América que migren de un país a otro", teniendo en cuenta los Convenios de la O.I.T. número 19 (1925), relativo a igualdad de trato en materia de indemnizaciones por accidentes de trabajo, y 48 (1935) acerca de la conservación de derechos de pensión. (1)

La propia Resolución (parte final del preámbulo considerativo) muestra su preocupación por el problema de los migrantes; pues como asienta, la protección a los migrantes entre países de América es tan necesaria para que ellos alcancen las mayores garantías sociales, como para estrechar la amistad entre dichos países y fortalecer su cooperación en la política social. Por ello considera indispensable la coordinación de las legislaciones nacionales, que solamente podrá lograrse con la acción internacional.

Para lograr los propósitos expresados, la Resolución de que se trata indica la necesidad de un acuerdo entre los Estados Miembros, que asegure la protección de sus migrantes, pero sin que sus legislaciones y sistemas de Seguridad Social y (1).- Convenios 19 y 48, *ib. cit.*

de Seguros Sociales, a pesar de su diversidad, sufran modificaciones sustanciales.

El acuerdo mencionado, conforme a la misma Resolución- habría de garantizar: "a) la igualdad de trato de los ciudada-- nos de cualquier otro país americano con los ciudadanos naciona les; b) la conservación de los derechos adquiridos cuando el be neficiario desplace su residencia al extranjero y en caso de - que el solicitante resida ya en el extranjero, mientras dicha - residencia se encuentre en el territorio de un país americano,- y c) la conservación de los derechos en curso de adquisición en el caso de que el interesado pase de la jurisdicción de una le gislación nacional a otra".

El examen de estas bases fundamentales nos permite ver la amplitud de la igualdad de trato en que pretende asimilarse- a todos los nacionales de los países americanos, mediante un eg fuerzo por borrar las fronteras y eliminar así la discrimina- - ción, para hacer realidad la protección que requieren en mate-- ría de Seguridad Social.

La tendencia que en esta Resolución se manifiesta, es- la misma que muestran los Convenios de la O.I.T., mencionados - en otro lugar del presente estudio, y que en su escala mundial- se refieren a igualdad de trato.

Pero la V Conferencia de Estados Americanos Miembros - de la O.I.T. (Petrópolis, 1925), en la cual se adoptó la Resolu

ción tantas veces mencionada, hace notar en su diversa "Resolución sobre la política futura en el campo de la Seguridad Social" (punto I), que la Seguridad Social es parte y, a la vez, depende del conjunto de factores económicos y sociales que determinan el desarrollo de los países y el desenvolvimiento de sus publicaciones; con base en lo cual señala (punto 2) que: -- "La política futura de la Seguridad Social debe tomar en cuenta las deficiencias de los sistemas actuales, tanto para corregirlas como para introducir las reformas que correspondan a sus nuevos y más amplios objetivos. En ambos casos, la revisión de los sistemas quedará subordinada a las condiciones existentes en cada país, y los métodos propuestos deberán ser lo suficientemente flexibles para permitir su adaptación a los cambios que ocurran en su estructura económica y social".(2)

Con lo cual se significa que la Seguridad Social debe desenvolverse paralela y unificadamente en ese proceso de desarrollo, a la vez que se hace notar las diferencias de evolución que presentan los países en materia de Seguros Sociales, reflejándose en las limitaciones de sus sistemas legales y administrativos.

Así, en el ámbito americano se observa la misma tendencia que en el plano mundial en el desenvolvimiento de esta materia; pero también encontramos problemas técnicos muy similares a los que se apuntan en dicho plano, y que se oponen a la internacionalización de la Seguridad Social y de los Seguros Sociales, pues coordinar y unificar los sistemas legales y administrativos.

(2) - O.I.T. V Conferencia de Estados Americanos, Ginebra, -- 1925.

trativos requiere una labor muy amplia y constante, que vaya -- de acuerdo con las diversas realidades nacionales y, especial-- mente, en los aspectos legislativos, actuarial y financiero.

1.- Trabajos preparatorios de la Séptima Conferencia de Estados de América miembros de la Organización Internacional del -- Trabajo.

a).- Segundo Punto del Orden del Día relativo a la Se-- guridad Social para los Trabajadores Migrantes y-- no Nacionales. (Buenos Aires, abril 1961).

Los Estados de América miembros de la O.I.T., han veni-- do interesándose progresivamente (sobre todo a partir de 1952)- por la protección de los trabajadores migrantes en el terreno -- de la Seguridad social y entre los países de América, como lo -- está haciendo la Conferencia Internacional del Trabajo en los -- últimos tiempos en el plano mundial. La Conferencia de los pro-- pios Estados, de acuerdo con la resolución de Petrópolis que -- propone la protección de los trabajadores migrantes en dichos -- aspectos y para que ellos conserven sus derechos adquiridos a -- pesar de cambiar su residencia al extranjero, así como sus dere-- chos en vías de adquisición al entrar en alguna nueva jurisdic-- ción nacional, ha celebrado su 7a. Conferencia (abril 1961), en Buenos Aires. (3)

Conforme al esfuerzo de la O.I.T. para internacionali-- zar la Seguridad Social y los Seguros Sociales, y dentro de su--

(3).- Trabajos preparatorios de la 7a. Conferencia de Estados -- de América Miembros de la O.I.T., 2o. punto del orden del día.

labor de coordinación regional y mundial de las actividades relativas, esta tendencia en América es congruente y paralela al esfuerzo que varios de los países del nuevo Continente (entre ellos México, Brasil, Argentina, Perú, Venezuela, Chile, Bolivia y Uruguay) están realizando para integrar un Mercado común y otras formas de acercamiento económico. Y es muy significativo, porque, buscando su desarrollo económico, lo desean bajo el amparo de la justicia social.

Sin embargo, la internacionalización de que se trata, sobre todo en relación con trabajadores migrantes, se dificulta así en el plano regional de América como en el mundial por los diferentes grados y formas de evolución que en los países han adoptado los regimenes de Seguridad Social y las instituciones del Seguro. A pesar de ello, es posible lograr un avance que será paralelo si lo referimos a la Conferencia Americana y a la Conferencia Internacional (ambas 1961) porque, dentro de las posibilidades técnicas y bajo la inspiración de la doctrina la norma legal sólo podría encontrar la limitación financiera y las consideraciones de su equitativa aplicación, para otorgar prestaciones justas y para evitar acumulaciones indebidas en las mismas.

La 7a. Conferencia americana de la O.I.F. se ha enfrentado a cuatro problemas fundamentales que ofrecen las legislaciones nacionales de Seguridad Social en relación con los trabajadores migrantes y no nacionales, o sea: 1) campo de aplicación y modalidades de protección; 2) igualdad de trato con los nacionales; 3) duración del período de calificación, y 4) pago -

de las prestaciones a los asegurados que dejan de residir en -- el país donde adquirieron sus derechos.

Y es que, comparando las legislaciones nacionales, -- existe una diversidad notoria en lo relativo a las contingencias que se cubren (por ejemplo, enfermedades, maternidad, invalidez, vejez, muerte) y a la categoría de las personas que se protegen (por ejemplo, asalariados, independientes), incluyendo familiares; pero también difieren los sistemas de protección, -- los cuales pueden actuar como instituciones de Seguro Social, o en forma de asistencia social general o sólo limitada a las personas carentes de recursos. Lo mismo acontece en relación con la obligación, la opción y la negativa de afiliación al Seguro Social, así como en lo concerniente a la duración de los períodos de calificación o cotización exigidos o que habrán de exigirse al cambiar la organización de los regímenes nacionales de Seguros Sociales, y también, especialmente, en lo que toca al requisito de territorialidad del derecho a las prestaciones.

El informe II para la 7a. Conferencia de Estados de -- América miembros de la O.I.T., indica con acierto que el examen de las legislaciones nacionales de dichos países en lo relativo a Seguridad Social y seguros sociales "permite apreciar: 1o) la extensión, la naturaleza y las condiciones de la protección que los extranjeros y los migrantes tienen derecho a obtener mediante la sola aplicación de las legislaciones nacionales, así como 2o) las restricciones eventuales que entraña la calidad de extranjero, o 3o.) las ocasionadas por la situación de migrante -

en caso de traspaso de una legislación nacional a otra, o 4o) de traslado de residencia de un país a otro". (4)

Los países americanos han demostrado muy grande interés por celebrar entre ellos un convenio multilateral de Seguridad Social para los trabajadores residentes no nacionales y migrantes.

El informe de que se trata hace observaciones útiles -- para lograr dicho propósito, comparando las legislaciones y los sistemas de protección en los diversos países de América, y señalando que, en términos generales: (5)

a).- Respecto del campo de aplicación: 1o) Los sistemas de Seguridad Social no cubren por completo las nueve ramas señaladas dentro de la norma mínima de Seguridad Social (Convenio 102), pues excluyen: 1o) las prestaciones de desempleo y -- asignaciones familiares, por lo general; 2o) los países que procuran el desarrollo progresivo de la Seguridad Social, sólo están poniendo gradualmente en práctica la protección por riesgos a corto o a largo plazo; 3o.) se prevé el pago de a) asistencia-médica para asegurados y sus familiares; b) indemnizaciones por incapacidad para trabajar; c) prestaciones periódicas en casos de invalidez o incapacidad de origen profesional, vejez o muerte; d) subsidios funerarios por muerte del asegurado, cualquiera que sea la causa de ésta.

(4).-- Op. Cit.
(5).-- Ob. Cit.

b).- En cuanto a diferencias motivadas por los diferentes grados de evolución de los sistemas de seguridad: 1o) La -- protección por enfermedad o maternidad se reserva a los asegurados o es incompleta. 2o.) Las prestaciones periódicas se cubren durante un período limitado. 3o) El asegurado o sus beneficiarios reciben indemnizaciones globales en lugar de prestaciones periódicas. 4o) Sobre el punto anterior, hay sistemas en que -- los pagos periódicos por accidentes de trabajo se transforman -- obligatoria u optativamente en un solo pago global. 5o) Generalmente, y por lo menos, la protección de la Seguridad Social incluye a asalariados no agrícolas, y, frecuentemente, a los asalariados agrícolas aunque sólo sea en algunas contingencias. -- 6o) Se encuentra muy poco difundida en los países la protección a los trabajadores no asalariados, y esto sólo para algunos -- riesgos (especialmente los riesgos a largo plazo), pero tomando en cuenta la clase de ocupación o los ingresos que de ella obtienen. 7o) Por lo general, la protección se inspira en la noción de Seguridad Social, con excepción de los riesgos profesionales (infortunios, enfermedades o accidentes de trabajo), respecto de los cuales aún se inspiran muchos países en la responsabilidad del empresario o empleador. 8o) Respecto de asignaciones familiares y prestaciones de vejez, se presenta el caso de Canadá, donde existe un sistema de asistencia nacional.

c).- En cuanto a condición de pago de las prestaciones 1o.) Si la generalidad de los países practican sistemas de protección inspirados en el Seguro Social, se infiere que el derecho y el pago de las prestaciones relativas se subordinan a períodos de calificación (esta expresión se entiende de acuerdo -

con el inciso f) de la fracción I del artículo 10. del Convenio número 102 O.I.T. -Norma mínima-, como período de cotización, período de residencia o cualquiera combinación de los mismos, - según pueda ser prescrito), excluidas las indemnizaciones por accidentes de trabajo y las asignaciones familiares. 2o) El período de calificación es muy variable en las prestaciones a coj to plazo, y puede ser largo para las demás prestaciones. 3o) Si no puede cumplirse el requisito de ese período exigido para recibir las prestaciones, en algunos países se reembolsan las cotizaciones cubiertas o se da en pago una indemnización global.

d).- Acerca del principio de la igualdad de trato: - -
1o) En general, se cumple (con ligeras excepciones relativas a la exclusión de los extranjeros cuyo contrato de trabajo es de corta duración, y respecto a la prohibición de que los extranjeros participen en la administración de las Instituciones de Seguridad Social. 2o) Hay países que no concedan asignaciones familiares. 3o) Sin embargo, frecuentemente, hay negativa para el pago de prestaciones en el extranjero. Pero esta negativa es general para los extranjeros y para los nacionales, especialmente en relación con el pago de prestaciones a largo plazo, y es muy frecuente, para unos y otros, la suspensión de los derechos respectivos, sobre todo tratándose de pensiones de vejez. Todo ello, debido a que las legislaciones de los países no hacen distintos entre nacionales y extranjeros. 4o) El pago de indemnizaciones por accidentes de trabajo puede ser efectuado en el extranjero, por lo general. 5o.) Se concluye que la situación de los extranjeros y de los migrantes en América, en cuanto a la -

igualdad de trato en materia de Seguridad Social, es "muy variable", mientras residen en el país donde trabajan, pero a) si -- trasladan su residencia, pierden su derecho a las prestaciones debidas al asegurado, y b) peligran sus derechos por imposibilidad de conservarlos si no se cumple con el requisito del "período de calificación", problema que, según este informe de la -- O.I.T., "sólo puede resolverse mediante una coordinación realizada a nivel internacional", la cual garantizará a los trabajadores migrantes una efectiva Seguridad Social, y se justifica -- por el "estado de desarrollo de las legislaciones nacionales".
(6)

El informe que se cometa indica, acerca de "los trabajadores extranjeros y migrantes frente a la Seguridad Social internacional en América, lo siguiente: 1o) La mayor parte de las legislaciones de América aceptan el principio de "igualdad de -- trato" en gran medida (no se hacen distinciones, por lo general, -- entre nacionales o no), pero 2o) no con ello existe protección eficaz para los extranjeros y los migrantes en materia de Seguridad Social; 3o) Algunos aspectos como a) conservación de derechos y b) pago de prestaciones en el extranjero, sólo pueden -- ser resueltos mediante la coordinación internacional de las legislaciones de Seguridad Social, porque 4o) las principales características de la mayoría de las legislaciones de los países de América establecen: a) la territorialidad del derecho a las prestaciones, para poder ser conservado es decir, que éstas sólo pueden ser cubiertas si el trabajador permanece en el territorio del país en que está asegurado; b) un modelo técnico de -- Seguridad Social, sobre todo en prestaciones a largo plazo, basado en exigir períodos muy prolongados de seguro (ser afiliado
(6).-- Ob. cit.

y cubrir cuotas) o de empleo (duración del trabajo). 5o) Para-- señalar la conveniencia de nuevos instrumentos que vinculen los países americanos en materia de Seguridad Social (Convenios bi-- laterales o multilaterales), es necesario conocer los resulta-- dos ya obtenidos con la ratificación de los celebrados anterior-- mente en América, y 6o) asimismo, la tendencia a desarrollar el Derecho Internacional de la Seguridad Social y a perfeccionar - los seguros sociales, debe tener presente la evolución de los - movimientos migratorios entre los aludidos países, así como el propósito de unificar las economías entre ellos.

2.- Trabajos Preparatorios relativos a la igualdad de trato de-- Nacionales y Extranjeros (Seguros Social).

a).- VI. Del orden del día de la (Reunión número 45, - 1961) de la Reunión de la Conferencia de la O.I.T.

Estos trabajos están contenidos en los informes VII (1) y VIII (2) de la Oficina Internacional del Trabajo (Ginebra, --- 1960).(7)

El primero de ellos estudia:

I.- Las principales restricciones impuestas a la igual-- dad de trato por los regímenes nacionales;

II.- La influencia del Derecho Internacional de la Segu-- ridad Social; y

(7).- O.I.T. Informes VII y VIII, Reunión número 45, Ginebra, - 1960 y 1961.

III.- Los problemas técnicos que debe tomar en cuenta-- la preparación del instrumento internacional que se pretende, sobre la igualdad de trato; e incluye

IV.- La solución que propone la Comisión de Expertos en Seguridad Social, y

V.- El cuestionario dirigido a los gobiernos de los Estados Miembros de la O.I.F. para que indiquen la forma, el contenido y las modalidades que a su juicio debe llenar el instrumento de que se trata.

El informe VIII (2) mencionado, contiene: (8)

I.- Las respuestas dadas por los gobiernos al cuestionario antes mencionado;

II.- Comentarios a las mismas respuestas y

III.- Las conclusiones que propone la O.I.T. para que se adopte un Convenio y una Recomendación acerca del tema propuesto en el VI punto del Orden del Día correspondiente a la XIV Conferencia Internacional del trabajo.

Una síntesis de los trabajos de que se trata, nos aporta los siguientes datos:

(8).- Informe VIII, ob. cit.

Informe VIII (I) (9)

I.- Legislación y prácticas nacionales. (Análisis de las principales restricciones impuestas a la igualdad de trato).

Señala las restricciones que impone la generalidad de las legislaciones nacionales de Seguridad Social al principio de igualdad de trato, exclusivamente en los regímenes generales - - obligatorios, y, eventualmente, en los regímenes generales voluntarios subvencionados por el Estado, sin que sean los únicos en que los nacionales resulten privilegiados.

Tampoco examina todas las diferencias de trato, y sólo plantea las siguientes principales que se refieren a:

- 1).- Requisitos de admisión.
- 2).- Derecho a las prestaciones, y
- 3).- Participación en las gestiones de seguridad social del modo siguiente:

1).- Requisitos de admisión al régimen de Seguridad Social:

Los relativos 1o) a la afiliación, y 2o) al pago de cotizaciones.

1o.- La afiliación, a su vez, presenta estos aspectos de diferencia de trato:

- a).- Exclusión de la afiliación a los extranjeros;
- b).- Condición de reciprocidad para incluir a los ex-

(9).- Informe VIII, ob. cit.

tranjeros, y

c).- Seguro voluntario a los extranjeros, en lugar de que sea obligatorio. Y así tenemos:

a).- La exclusión o negativa de filiación opera principalmente en los seguros de pensión por vejez, invalidez y supervivientes; la exclusión parcial, que es más común, tiene como causas el tipo de trabajo, la duración del empleo, la duración de la residencia en el país, y el lugar de residencia cuando el no nacional se encuentre en otro país.

b).- Afiliación condicional. Está sujeta a la condición de reciprocidad.

c).- Afiliación voluntaria. Puede operarse para la totalidad de los extranjeros o sólo para algunos de ellos. (10)

2o.- Pago de cotizaciones:

Sin que por lo general se alteren las normas relativas con motivo de la nacionalidad, algunos regímenes nacionales aumentan el monto de las cotizaciones sobre todo en seguros de accidentes y por pensiones de invalidez, vejez y muerte si se trata de empresas extranjeras.

2).- Derecho a las prestaciones: Es motivo de más claras violaciones a la igualdad de trato y ofrece tres aspectos;

1o.- Se niega al extranjero las prestaciones;

2o.- Se les reconoce el derecho a éstas, pero condicionada a la reciprocidad, o

(10).- Ob. cit.

3o.- Se les reconoce ese derecho pero en forma restringida, como sigue:

1o.- La denegación de prestaciones se origina:

a).- Por carencia del derecho a obtenerlas en atención a la nacionalidad, en cuyo caso nadie más que los nacionales se benefician y tal sucede en cuanto a las prestaciones no contributivas cubiertas con fondos.

b).- De pensiones no contributivas cubiertas con fondos públicos (pensiones y subsidios por invalidez, vejez y supervivientes, y prestaciones familiares).

Y a veces las prestaciones se cubren sólo a los nacionales aunque no provengan de fondos públicos.

c).- Cuando se opera la suspensión del derecho a prestaciones puede ser suspendida a los extranjeros por no cumplir requisitos de residencia, hasta convertirse en caducidad de ese derecho. Esta situación puede referirse a seguros de enfermedad y maternidad y a pensiones por invalidez, vejez y supervivientes, incluyendo las de accidentes de trabajo. La caducidad es la pérdida definitiva del derecho por falta de residencia, en relación a dichos seguros y pensiones.

2o.- Derecho condicional. Existe cuando ese derecho -- está sujeto a reciprocidad, como cuando se asimila a los nacionales y extranjeros, en prestaciones de desempleo o pensiones por-

invalidez, vejez y supervivientes. En ocasiones también están sujetas a esa condición las prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. La conservación de derechos -- por indemnizaciones de accidentes, se condiciona a la reciprocidad rara vez, salvo cuando se trata de pago a los beneficiarios.

3o.- Derecho restringido. Esa restricción aparece en relación con la adquisición misma del derecho a prestaciones, -- con la fijación del propio derecho, con el importe o la duración del pago de prestaciones, o con la calidad del beneficiario.

3).- Participación en las gestiones de seguridad social
La exclusión en esas gestiones está generalizada en las legislaciones nacionales, y es otra notoria excepción del principio de igualdad de trato.

De todo lo anterior, resulta que el más frecuente e importante motivo de diferenciación entre nacionales y extranjeros es el relativo al derecho a las prestaciones, de las cuales se reservan por lo general a los nacionales las siguientes:

- 1o.- Toda clase de prestaciones no contributivas.
- 2o.- Subsidio de desempleo.
- 3o.- Asignaciones familiares.

Al mismo tiempo que, por circunstancias de residencia -- u otros, el principio de igualdad de trato, se restringe tratándose de;

40.- Pensiones de invalidez, vejez o supervivientes, y

50.- Indemnización por accidentes de trabajo.

Se hace observar que, a pesar de la evolución de las legislaciones nacionales, ellas no podrán resolver el problema de la igualdad de trato, pues no obstante sus mejorías, conservan - restricciones, especialmente con motivo de las condiciones de residencia y reciprocidad.

Por ello, la evolución en el concepto y la práctica de la igualdad de trato debe ser impulsado y dirigido con la creación de un Derecho Internacional de la Seguridad Social. (11)

II.- Influencia del Derecho Internacional de la Seguridad Social.

Las normas del Derecho Internacional en la materia, que se muestran al través de los convenios internacionales, bilaterales y multilaterales, han hecho evolucionar así el reconocimiento y la ampliación del principio de la igualdad de trato.

El estudio de las legislaciones nacionales se refirió - sólo a sus disposiciones contrarias a la igualdad jurídica de --trato, puesto que se aplican tanto a los nacionales como a los -extranjeros.

Pero el principio de la igualdad de trato posee una amplitud mayor, que se encuentra en los convenios aludidos, porque (11).-- Ob. Cit.

tratan de eliminar la discriminación a los extranjeros, fijando su atención al pago de prestaciones a largo plazo en países extranjeros, con motivo de las cuales puede observarse un sentido no estrictamente jurídico pero sí social, en el principio de igualdad de trato. (12)

1.- Convenios Internacionales.

Los convenios de la Organización Internacional del Trabajo se esfuerzan por borrar las discriminaciones fundadas en la nacionalidad, sobre todo en materia de Seguridad Social, cuya protección queda limitada por las fronteras nacionales. (13)

Desde 1919, los convenios de la O.I.T. sobre seguridad social vienen siguiendo esa tendencia, que se presenta con mayor claridad a partir de la Segunda Postguerra Mundial.

2.- Convenios relativos a la situación jurídica de los refugiados y de los apátridas.

Estos convenios son dos: El celebrado el 28 de julio de 1951, que entró en vigor el 22 de abril de 1954 y que contiene el Estatuto de los Refugiados, y el concertado el 28 de septiembre de 1954, que contiene el Estatuto de los Apátridas.

3.- Convenios Bilaterales.

Son muy numerosos, y han sido celebrados sobre todo en--

(12).-- Ob. cit.

(13).-- Martí Bufill, Carlos, La Unificación del Campo de Aplicación de los Seguros Sociales, en Revista Española de Seguridad Social, Madrid, 1948, pág. 123.

tre países europeos. Presentan especial interés los concertados entre 1946 y 1960, que se refieren a Seguridad Social y seguros sociales en general, como desempleo, accidentes y enfermedades profesionales, vejez y supervivientes, enfermedad no profesional y maternidad, subsidios familiares, pensiones a trabajadores independientes, subsidios a asalariados ancianos; y sobre Seguridad Social para trabajadores fronterizos, refugiados y personas-desplazadas; prestaciones familiares de los trabajadores migrantes, y colaboración en los servicios médicos.(14)

Es de hacerse notar que algunos señalan la colaboración en materia de política social y administración, así como en ayuda técnica a las instituciones de seguro social. Otros más, se refieren a: coordinación de las legislaciones de Seguridad Social, fijación de normas para cálculos de cotizaciones del seguro de desempleo, y reconocimiento de cotizaciones pagadas por seguro de desempleo.

Estos convenios bilaterales consagran en general la -- igualdad de trato para los nacionales de ambos contratantes y -- presentan, en síntesis, estas particularidades:

a).- La igualdad opera acerca de formalidades administrativas y exoneraciones otorgadas a los nacionales;

b).- Pero no opera en la participación de las gestiones de Seguridad Social;

c).- Las prestaciones a largo plazo, pagaderas o no con
(14).- Martí Bufill, Carles, Doctrina de la Política Social Aplicada en el Centro de Formación de Técnicos de la OISS, -- 1960-1961, pág. 164 y sigs.

fondos públicos, se cubren a los nacionales de ambos Estados, li mitadamente;

d).- La igualdad señalada en el punto c) anterior llega a concederse inclusive, cuando los nacionales de ambos Estados - se encuentran en territorio de un tercer país; y

e).- El pago de pensiones por accidentes de trabajo fre cuentemente no exige condición de residencia.

4.- Convenios multilaterales y Reglamentos de la Comunidad Econó mica Europa.

La O.I.T., ha intervenido con su actividad de promoción dirección y asistencia técnica, muy efectivamente para la coordi nación de las legislaciones nacionales de Seguridad Social en el plano regional.

Además de las Conferencias de los Estados Americanos -- Miembros de la O.I.T. (Especialmente la V, 1952, Petrópolis y -- VIII, 1961, Buenos Aires) se ofrecen como ejemplos los siguien-- tes instrumentos concertados en el plano regional de Europa.(15)

1o.- Acuerdo sobre la seguridad social de la marinería- renana, celebrado el 27 de julio de 1960, que reconoce con mani- fiesta amplitud el principio de la igualdad de trato para los -- nacionales, de los contratantes, los apátridas y refugiados, así como para sus familias, en la materia;

(15).- O.I.T. V Conferencia de los Estados Americanos, Buenos -- Aires 1961, Además VIII Conferencia.

2o.- Convenio europeo sobre seguridad social de los - -
trabajadores de transportes internacionales. Asimismo, el prin-
cipio de igualdad de trato tiende a eliminar la discriminación -
por nacionalidad.

3o.- Los dos acuerdos provisionales concertados el 11 -
de marzo de 1953 por los Estados que integran el Consejo de Euro-
pa, que reafirma los principios de la igualdad de trato entre --
los nacionales de todos esos Estados, y les garantiza el benefi-
cio de los acuerdos que sobre Seguridad Social celebren entre sí
algunos de esos países. Incluyen casi todas las normas de segu-
ridad social, así como los regímenes de prestaciones contributi-
vas, y las que implican obligaciones del empleador por indemni-
zaciones de accidentados del trabajo y enfermedades profesionales. -
Esos acuerdos excluyen la asistencia pública, los regímenes para
funcionarios públicos y las prestaciones a víctimas de la guerra
y sus consecuencias. Sin embargo, el principio de la igualdad -
de trato se subordina frecuentemente a la condición de residen-
cia.

4o.- Convenio celebrado por los Estados Miembros de la-
Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Sobre la mayor parte -
de ramas, excluyendo asistencia social y médica, prestaciones a-
víctimas de la guerra y de sus consecuencias, y regímenes para -
funcionarios públicos. Protege a los nacionales de todos los Es-
tados contratantes sujetos en el presente o en el pasado a las
legislaciones de ellos. También protege a los refugiados y - --
apátridas residentes en algunos de esos países, a las familias y

los supervivientes de todos ellos, y a los supervivientes de -- los nacionales de los Estados contratantes, si éstos estuvieron sometidos a los regímenes nacionales de los mismos, aunque los supervivientes mencionados no tengan tal nacionalidad o sean refugiados o apátridas, si residen en territorio de país contratante.

Este convenio reafirma la igualdad de trato pero respeta las disposiciones nacionales sobre participación en las gestiones de Seguridad Social, así como las modalidades de afiliación de sus instituciones.

Este convenio sustituye las disposiciones de los convenios celebrados por los contratantes con anterioridad acerca de las personas a quienes se apliquen, respetando la jerarquía de los convenios de la O.I.F., y de los acuerdos provisionales europeos.

El propio Convenio de que se trata, se transformó en -- Reglamento número tres del Consejo de la Comunidad Económica Europea.

Otros instrumentos multilaterales de máxima importancia son los siguientes:

1o).- Convenio concertado dentro del marco del Tratado de Bruselas, que son dos y se celebraron respectivamente el 7 de noviembre de 1949 y el 17 de abril de 1950. El primero de ellos se refiere a la extensión de las legislaciones sobre Seguridad --

Social de los contratantes, para beneficiar a los nacionales de todos ellos; su jerarquía es superior a la de los convenios bilaterales celebrados entre los mismos países. El segundo de los convenios de que se trata se refiere a la Seguridad Social de los trabajadores fronterizos para garantizarles derechos iguales a los que disfrutaban los nacionales del país donde residen.

20).- Convenio Tripartita entre Bélgica, Francia e Italia, celebrado el 19 de enero de 1951, y que coordina las legislaciones belga y francesa de Seguridad Social e italiana sobre seguros sociales y prestaciones familiares, para que su aplicación se extienda a los nacionales de los tres Estados. Este instrumento es de jerarquía superior a la de los convenios bilaterales celebrados por los mismos países.

20).- Convenio concertado entre Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, el 15 de septiembre de 1955, sobre Seguridad Social y acerca de prestaciones por vejez, reducción de capacidad de trabajo, enfermedad en general, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, desempleo, embarazo y parto, protección de niños, de supervivientes e indigentes, garantizadas por las legislaciones nacionales de los países contratantes. Establece la igualdad de trato entre nacionales de los signatarios, si residen, habitan o trabajan en el territorio de uno de dichos Estados. Son considerados nacionales de éstos los apátridas que tuvieron esa nacionalidad.

No señala restricción alguna para la admisión al seguro y la obtención de prestaciones por enfermedad en general, acci-

dentos del trabajo y enfermedades profesionales y desempleo, así como por prestaciones de embarazo y parto, y acerca de anticipos por asignaciones de sustento. Se garantiza el derecho de conservación por indemnización de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales dentro del territorio de los países contratantes.- En prestaciones de invalidez, supervivientes y vejez, se establecen condiciones de residencia, duración de la misma y domicilio, como restricciones al principio de igualdad de trato.(16)

Se hace observar la influencia de los convenios internacionales, bilaterales y multilaterales sobre el principio de -- igualdad de trato, que se interrelacionan con la tendencia hacia la coordinación de las legislaciones nacionales sobre Seguridad-Social.

Dichos convenios amplían el ámbito de protección a pesar de la condición de reciprocidad que ocasionalmente implican y que no ha impedido la inclusión de otras categorías de beneficiarios (refugiados, apátridas y aun los nacionales de Estados -- no contratantes). Pero el esfuerzo que se realiza debe continuar, para que se amplíe el número de eventualidades cubiertas y los núcleos de personas protegidas. Con ello debe considerarse la necesidad de eliminar condiciones y restricciones, y procurar que el desenvolvimiento del Derecho Internacional de la Seguridad Social no se limite a Europa, ni sólo a la escala regional.

Por ello, es necesario que las soluciones obtenidas en el plano de las regiones asciendan al plano internacional, ya -- que así lo señala la experiencia adquirida, y porque es apremian
(16).- Ob. Cit.

te el reconocimiento del principio de igualdad de trato ya que-- los sistemas de Seguridad Social vienen desarrollándose, y el in-- terés de los gobiernos en ese aspecto puede propiciar la intro-- ducción del mismo principio en las legislaciones nacionales, -- pues si no fuera así, esos progresos, carentes de normas funda-- mentales, crearían obstáculos mayores para la libre movilidad de los trabajadores.(17)

Esta labor sólo podrá ser completada por la O.I.T. y -- mediante instrumentos de vigencia internacional.

III.- Consideraciones relativas a la preparación de un-- instrumento internacional. (Problemas técnicos. -- Es necesario estudiar:

1.- Valor y límites de la igualdad de trato.

2.- Los elementos de solución a los problemas que pre-- senta su vigencia, considerando la posibilidad de que ese princi-- pio alcance a los no nacionales conforme a sus legítimos intere-- ses y de acuerdo con el buen resultado que se desea a la nueva -- reglamentación internacional.(18)

1.- Valor y límites de la igualdad de trato. La utili-- dad del nuevo instrumento nacional que se dedique a la igualdad-- de trato será muy grande si se toman en cuenta:

a).- La importancia de que el principio aludido se apli

que, y
(17).

Ob. Cit.

(18).- Martí Bufill, Carlos, Presente y Future del Seguro Social, Madrid, 1947, p269 y sig.

b).- Los obstáculos que dicho principio encuentra en -- las legislaciones y prácticas nacionales que el Derecho Internacional de la Seguridad Social pretende eliminar. La evolución -- del principio de la igualdad de trato presenta dos etapas de las cuales la primera aún se está cumpliendo, aunque ya se inicia la segunda y son:

1o).- Cuando se esfuerza en evitar discriminaciones por nacionalidad, provenientes de la afiliación y de la concesión de prestaciones; y

2o).- Cuando aparecen los regímenes de Seguridad Social para los migrantes, eliminando los conflictos de las legislaciones nacionales a fin de garantizarles la conservación de sus derechos. (19)

La segunda de esas etapas debe ser impulsada, ya que el principio de igualdad de trato debe ser reconocido y aplicado -- con mayor amplitud, porque como afirma la O.I.T., su interés corresponde a una exigencia previa.

Todo ello, debido a que hay: a) conflictos entre las legislaciones, y b) obstáculos al pago de prestaciones en el extranjero.

En el caso a) anterior, la divergencia de principios en las legislaciones permite la discriminación entre nacionales y -- no nacionales; en el caso b) se observa que la "igualdad jurídica de trato", reviste y motiva una "real desigualdad de trato".-

(19).- Martí Subill, Carlos, ob. cit.

Por ello debe ampliarse en el instrumento internacional que se pretende, el concepto de la igualdad de trato, como exigencia social.

Esas desigualdades, aunque han sido eliminadas relativamente en los convenios bilaterales y multilaterales a pesar de las condiciones de reciprocidad que aún incluyen; y no obstante que el convenio sobre igualdad de trato (accidente del trabajo, - 1925), persiguiendo la igualdad jurídica de los no nacionales ante las legislaciones de los países, eliminó las violaciones al principio así concebido, es necesario que se borren las desigualdades que el propio concepto permite.

2.- Elementos de solución.- Dentro de ellos, debe considerarse:

1o.- El modo de ratificación del nuevo instrumento, si se tratara de un convenio;

2o.- El problema de la reciprocidad;

3o.- Las restricciones al principio de la igualdad de trato, y

4o.- El grado de extensión que debe darse a dicho principio ya sea para que la igualdad jurídica de trato adquiriera completa significación, o bien, para que la igualdad de trato se complemente en una concepción social exigida. De ese modo tenemos:

1o).- Ratificación. Si se tratara de convenio habría de seguirse el plan general del convenio sobre la Seguridad Social (Norma mínima) 1952, señalando las mismas nueve ramas de protección que éste incluye. Pero no debe establecerse como condición de la ratificación el que se acepten las tres ramas que dicho convenio (1952) indica, ni menos obligar a la aceptación de una de ellas como éste lo hace.

La ratificación del nuevo instrumento podría aceptarse:

a).- Acerca solamente de las ramas de seguridad ya establecidas por los Estados ratificantes, o

b).- Incluyendo además otras ramas que dichos Estados no posean, pero con cuya ratificación se obliguen a establecerla en plazos determinados.

2o).- Reciprocidad. La solución mejor al problema que sobre este aspecto se plantea, sería la de no establecer condiciones de reciprocidad. Pero las mismas son necesarias para equilibrar las obligaciones que el instrumento genere a cargo de los contratantes, a la vez que facilita la ratificación del propio instrumento.

Si se admite la condición de reciprocidad, esta puede cumplirse:

a).- De hecho, cuando un país admita la igualdad, y otro país la conceda a los nacionales de aquél, por reciprocidad y

b).- De derecho, cuando los países se ligen contractualmente a virtud de convenio bilateral multilateral o de la O.I.T.

Podría admitirse reciprocidad facultativa, es decir, voluntaria, para dejar sentado el principio de la igualdad condicional, y al mismo tiempo poder condicionar la igualdad de trato de algunas prestaciones. Pero la reciprocidad plantea el problema de nivel o monto que para ella se deseara, pero ese problema no debe ser considerado por el nuevo instrumento, dado el conjunto de dificultades para lograr su señalamiento.

Queda sólo indicar así, la altura en que la reciprocidad debe ser vista, ya sea considerando un sistema, un régimen o una rama de la Seguridad Social.

El sistema no puede ser considerado, por la complejidad que implica y, aunque el régimen presenta mayor uniformidad, resulta más valiosa la rama como elemento de referencia para obtener una base a dicha reciprocidad, considerándola como la define el Convenio sobre Seguridad Social (Norma Mínima) 1952.

En esa virtud puede elegirse entre:

a).- Señalar una reciprocidad global para que cada Estado contratante otorgue igualdad de trato, dentro de las ramas que ratifique, a los nacionales de los demás contratantes, sin tomar en cuenta las ramas que éstos hubieran ratificado, y

b).- Establecer reciprocidad distinta para cada rama, a efecto de que cada Estado ratificante otorgue respecto a ella -- igualdad de trato a los nacionales de los demás Estados signatarios, siempre que éstos se obliguen para la misma rama.

En esa forma, se facilitaría la ratificación y la aplicabilidad del principio de igualdad de trato.

3o).- Restricciones de la igualdad de trato.

Además de la reciprocidad, se presentan las de:

1o).- Lugar de residencia.

2o).- Duración de ésta.

3o).- Naturaleza de las prestaciones, y

4o).- Regímenes transitorios.

Todas ellas, individual o conjuntamente, se presentan en los convenios de todas clases:

1o).- Lugar de residencia. Esta condición limita la -- igualdad de trato perjudicando a los nacionales. Se elimina en algunos convenios para favorecer a los nacionales de países contratantes, si residen en territorio de alguno de ellos. Esta limitación es eliminada por el Convenio sobre Igualdad de Trato -- (Accidentes del Trabajo), 1925, pero lo admitió el celebrado sobre Seguridad Social (Norma Mínima), 1952, acerca de sistemas no contributivos. El nuevo instrumento debe procurar que se eliminen las restricciones por residencia. Pero si el propio instru-

mento no impusiera condición de reciprocidad ni restricciones de residencia, aumentarían las cargas que, a virtud de él, obligarían a los contratantes. Una solución aceptable sería la de imponer condición de residencia a los nacionales de país no ratificante, que no residieran en territorio de Estado contratante.

2o).- Duración de la residencia.

Se exige respecto de algunas prestaciones, como las pagaderas a largo plazo y las no contributivas, para que únicamente los nacionales se beneficien, dada la índole de tales prestaciones, así como a) para evitar "migraciones especulativas", - - b).- para equilibrar la participación en la actividad de un país y las ventajas de su Seguridad Social, c) para armonizar las diferentes legislaciones, y d) para dar lugar a que nazca el derecho a prestaciones no contributivas. La duración de la residencia debe ser variable, a virtud del plazo de las prestaciones. - Las no contributivas a corto plazo pueden requerir una residencia por 6 meses; las a largo plazo, 10 años. Estas restricciones no deben afectar las prestaciones por accidente o enfermedad profesional.

3o).- La naturaleza de las prestaciones indica que éstas pueden ser:

a).- De carácter principal o de carácter transitorio. - Las segundas siguen la suerte de las primeras, pues son complementarias de las mismas, y

b).- De carácter contributivo, y de carácter no contributivo.

Con relación a las segundas, el principio de la igualdad de trato sufre limitaciones que los convenios bilaterales y multilaterales tienden a eliminar, lo que significa un progreso que el nuevo instrumento debe confirmar, para lo cual conviene - que señale una definición de las prestaciones no contributivas.

4o).- Regímenes transitorios. Sus prestaciones se equi-
paran a las no contributivas, por lo cual la definición y las --
restricciones que se establezcan para éstas, habrán de aplicarse
en dichos regímenes transitorios.(20)

Extensión de la igualdad de trato.

Dicha extensión dependerá del concepto que se tenga del principio de la igualdad de trato.

1o).- Extensión de la igualdad de trato a las disposi--
ciones contractuales. Respetando la "igualdad jurídica", la -
igualdad de trato debe referirse tanto a las legislaciones nacio-
nales, como a las disposiciones de los convenios bilaterales y -
multilaterales . Por ello debe indicarse la extensión del prin-
cipio.

2o).- Extensión del principio de la igualdad de trato a
los refugiados y apátridas. Aunque existen los Estatutos para -
los refugiados y los apátridas debe indicarse si el nuevo instru-
(20).- Genéz, Gudelia, El Artículo 123 Constitucional y los Sin-
dicatos, Cuadernos de la Secretaría del Trabajo, México,
D. F. 1956, pág. 325 y sigs.

mento internacional debe incluirlos.

3o).- Pago de prestaciones en el extranjero. Este problema ha sido tratado:

a).- Según la concepción jurídica de la igualdad de trato, igualdad que puede cumplirse sin condición de residencia o sólo en relación con los no nacionales residentes, respecto de prestaciones garantizadas a los nacionales en el extranjero.

b).- Según que el principio de la igualdad de trato amplíe la extensión de la "igualdad jurídica", para proteger a los no nacionales, aunque no proteja aparentemente a los nacionales.

Otorgar prestaciones en el extranjero sin considerar la nacionalidad de los beneficiarios, sería la mejor solución. En tal caso, habría que señalar las prestaciones que se aceptarían y, tratándose de derechos adquiridos, señalar las prestaciones a largo plazo que se admitieran.

De aceptarse esta solución, sería más práctico precisar las prestaciones que se cubran en el extranjero, pero limitadas a la condición de reciprocidad, para que los Estados que participan en el nuevo instrumento las otorguen a los nacionales de todos esos Estados, sin tener en cuenta el lugar de su residencia, así como a los no nacionales residentes en territorio de Estado contratante.

4o).- Totalización de los períodos de seguro, de empleo

o de residencia. Esta totalización, para los efectos de adquisición, mantenimiento o recuperación de derechos, y para el cálculo de prestaciones, garantizaría a los migrantes la misma seguridad que disfrutaban los nacionales que no abandonan su país.

El nuevo instrumento podría incluir la totalización de períodos para todas las prestaciones o sólo para algunas de éstas, principalmente las a largo plazo, dejando las modalidades de aplicación fueran señaladas por convenios bilaterales o multilaterales, y aun por el Convenio sobre la conservación de derechos de pensión de los migrantes, 1935.

Esta parte del Informe VIII que examinamos, indica, -- por todo lo anterior, que el nuevo instrumento podrá ser preparado si se precisa respecto del mismo; (21)

a).- Modo y condiciones de ratificación, en el caso de que se trate de un convenio;

b).- Principio, forma y ámbito de reciprocidad;

c).- Oportunidad y naturaleza de las restricciones admisibles, y

d).- Formas y grados de extensión, dentro o fuera de la concepción jurídica de la "igualdad de trato".

(21).- Informe VIII, ebi cit.

IV.- Proposiciones de la Comisión de Expertos en Seguridad Social.

Habiendo recomendado la adopción de un instrumento internacional que garantice la igualdad de trato a nacionales y no nacionales, incluidos en lo posible el pago de prestaciones en el extranjero y la conservación de derechos en vías de adquisición, la Comisión de Expertos propuso, en términos generales, -- que el aludido instrumento podría:

- 1o).- Ser de carácter general, pero ratificable parcialmente;
- 2o).- Subordinarse a condición de reciprocidad convencional;
- 3o).- Garantizar la igualdad de trato, sin condiciones de residencia;
- 4o).- En principio, no hacer distinciones entre prestaciones contributivas y prestaciones no contributivas;
- 5o).- Ampliar su ámbito de aplicación respecto de la igualdad de trato;
- 6o).- Precisar si el principio de la igualdad de trato ha de aplicarse no sólo respecto de las legislaciones nacionales sino también acerca de los convenios que ligan a los Estados -- signatarios del nuevo instrumento;
- 7o).- Prever, en lo posible, el pago en el extranjero -- por prestaciones en dinero;

8o).- Tratar de resolver las dificultades que se presentan a causa de la oposición entre los principios que inspiran a las diferentes legislaciones nacionales;

9o).- Tener en cuenta el principio de la totalización de los períodos de seguro, de empleo o de residencia, y

10o).- Distribuir las cargas entre los países interesados.

Las anteriores propuestas de la Comisión de Expertos en Seguridad Social, sirvieron de base al Cuestionario dirigido a los Gobiernos, que se menciona a continuación, y cuya amplia perspectiva podrá ser complementada por otros instrumentos que indiquen las modalidades de su aplicación. (22)

V.- Cuestionario dirigido a los Gobiernos de los Estados Miembros de la O.I.T.

El cuestionario de que se trata, está integrado de veinte preguntas, conteniendo cada una de ellas varias disyuntivas que pueden ser señaladas del modo siguiente, para que los propios gobiernos expresen:

1).- Si es necesario el otorgamiento de un instrumento Internacional sobre igualdad de trato de nacionales y no nacionales, respecto a requisitos de admisión y al derecho a las prestaciones, dentro de las legislaciones nacionales de Seguridad Social.

(22).- Gómez Gudelia, ob. cit. pág. 329 y sigs.

2).- En caso de aceptación, señalar si debe ser un --- convenio o una recomendación.

3).- Si se elige la forma de convenio, decir si los Estados Miembros pueden ratificarlo para una sola rama de Seguridad Social (de entre las nueve establecidas por el Convenio sobre Seguridad Social -Norma mínima-, 1952), o respecto de algunas de estas ramas por lo menos.

4).- Si la ratificación para una rama debe admitirse só lo cuando el Estado Miembro posea el régimen correspondiente, o bien, que el propio Estado Miembro pueda ratificar respecto de - ramas que no posea, pero que se comprometa a establecer en determinado plazo.

5).- Si el instrumento debe reconocer la igualdad de -- trato sin condición de reciprocidad en favor de todos los extranjeros, o dicha igualdad debe subordinarse a tal reciprocidad y - aplicarse a los nacionales de los ratificantes.

6).- Si dicha igualdad de trato debe garantizarse sólo a los extranjeros, o también a los refugiados y apátridas.

7).- Si se opta por condicionar la igualdad de trato a la reciprocidad, indicar si esta condición puede aplicarse a cada una de las ramas de seguro aludidas en el punto 3 anterior, - o bien obligar a los ratificantes por el conjunto de ramas rati--ficantes, cualquiera que hubieran sido las ratificadas por los -

Estados Miembros.

8).- Si la igualdad de trato debe ser: a) reconocida - sin condición de residencia; b) subordinada a condición general de residencia, o c) subordinada a condición de residencia sólo-tratándose de prestaciones en regímenes no contributivos.

9).- Si se estableciera la condición de residencia para las prestaciones de regímenes no contributivos, es decir, a) si debe señalarse el tiempo de residencia exigible, por seis meses para prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de maternidad, prestaciones familiares y seguro de desempleo, así como diez años para prestaciones de invalidez, vejez y supervivientes; o bien b) debe señalarse para cada una de estas ramas un --plazo distinto, ya sea más breve o más largo.

10).- Si es necesario definir los regímenes no contributivos.

11).- Si se contesta afirmativamente la anterior pregunta, sugerir definición o criterios.

12).- Si debe preverse la obligación de todo Estado - - Miembro para que en el momento o después de ratificar, notifique los regímenes que, según su legislación y conforme al Instrumento, deben considerarse como no contributivos.

13).- Si el principio de igualdad de trato debe aplicar

se: a) sólo respecto de prestaciones a las cuales un extranjero tuviera derecho conforme a la legislación nacional, o b) también respecto de las ventajas concedidas a los nacionales por convenios bilaterales o multilaterales.

14).- Si el instrumento no debe aplicarse respecto de - a) regímenes especiales de funcionarios públicos, b) prestaciones a las víctimas de guerra o de sus consecuencias, c) prestaciones de asistencia pública.

15).- Si el instrumento, además de garantizar igualdad de trato sin condición de residencia, debe extender esa garantía tratándose de prestaciones en el extranjero cuando la legislación nacional no lo prevenga, para proteger: a) sólo a los extranjeros, o b) tanto a nacionales como a extranjeros.

16).- En el caso anterior, si la protección que se opte debe establecerse respecto de a) todas las ramas señaladas en el punto 3 anterior, o bien b) sólo para algunas de ellas, diciendo cuáles.

17).- Si el instrumento debe prever a) la totalización de los períodos de seguro, empleo o residencia cumplidos en los diversos países para adquirir, mantener o recuperar los derechos así como para el cálculo de las prestaciones; y b) la distribución de las cargas, por las prestaciones que así se liquidaran, entre los países interesados.

18).- De aceptarse la situación anterior, señalar si el

instrumento debe prever, respectivamente, la totalización de --- períodos y la distribución de cargas, ya sea para a) todas las categorías de prestaciones a que se refiere el punto 3 anterior, o bien b) sólo para algunas de ellas, diciendo cuáles.

19).- Indicar si el instrumento debe a) precisar modalidades relativas a prestaciones en el extranjero, a la totalización de períodos y a la distribución de cargas; b) establecer -- normas de tipo general, para que los ratificantes señalen las mo dalidades mediante acuerdos bilaterales o multilaterales y otros procedimientos, o c) permitir que otro instrumento internacio-- nal señale esas modalidades de aplicación.

20).- Si debe preverse la obligación de que los ratifi-- cantes se otorguen ayuda administrativa mutua para facilitar la - aplicación del instrumento, ya sea gratuitamente o a título one--roso.

Informe VIII. (23)

I

Respuestas de los Gobiernos.

Hasta el momento de redactarse este informe, cuarenta y ocho gobiernos habían contestado el Cuestionario que se les dirigió.

Esta parte del informe VIII contiene una síntesis de las respuestas formuladas por los gobiernos, así como de las observaciones que algunos de ellos expresaron en relación con cada pregunta del Cuestionario.

Tanto las respuestas como las observaciones mencionadas muestran el grande interés de los gobiernos por el problema de la Seguridad Social Internacional, y han servido de base a las conclusiones que se ofrecen para la elaboración del nuevo Instrumento que se pretende.

El análisis que al respecto hace el Capítulo II del Informe VIII, hace patente ese interés y nos permite, al mismo tiempo, observar los progresos que se van realizando en la materia, y comprobar la eficaz labor de la O.I.T. en su esfuerzo por ampliar el ámbito y el contenido de la Seguridad Social, el concepto de la igualdad social de trato, y la efectividad de los sistemas internacionales.

(23).- Informe VIII, ob. cit.

II

Comentarios a las respuestas de los Gobiernos.

Pregunta 1. De los cuarenta y ocho gobiernos que contestaron al Cuestionario, cuarenta y cinco lo hicieron afirmativamente respecto de esta pregunta, y algunos de entre ellos expresaron algunos puntos de vista.

Resultado: Debe adoptarse el instrumento internacional de que se trata.

Pregunta 2. Treinta y dos gobiernos indicaron que el instrumento debe ser un convenio, y otros once prefieren que sea una recomendación. Después de examinar dichas respuestas, así como las diversas opiniones relacionadas, se obtiene el siguiente:

Resultado: a) Debe adoptarse un convenio que sea flexible y muy general, considerando los diferentes principios que inspiran los diversos sistemas de Seguridad Social; y

b).- Debe, asimismo, adoptarse una recomendación que se halle soluciones prácticas de aplicación del convenio, y que a la vez se refiera a los aspectos de la Seguridad Social de los extranjeros y los migrantes, que el propio convenio no pueda tratar.

Pregunta 3. De los cuarenta y cuatro gobiernos que - -

contestaron esta pregunta, veintitrés opinaron que el convenio-- podría ratificarse para una sola rama; dieciséis de dichos go- - biernos indicaron que la ratificación debía hacerse por cierto - número de ramas; y algunos otros gobiernos expresaron opiniones- especiales.

Analizadas todas estas contestaciones, se obtiene como-
Resultado: Debe admitirse la ratificación del instru--
mento, por una sola rama de la Seguridad Social.

Pregunta 4.- De los cuarenta y cinco gobiernos que con-
testaron esta pregunta, veintinueve indicaron que debe aceptarse
la ratificación por una rama determinada, si el ratificante po--
see un régimen que corresponda a la misma. Otros doce gobiernos
opinaron que puede aceptarse la ratificación si el Estado ratifi-
cante no posee dicho régimen, pero se compromete a establecerlo-
en plazo determinado. Algunos otros gobiernos expresaron puntos
de vista especiales. (24)

Analizadas dichas contestaciones, se obtiene el siguien
te:

Resultado: Debe admitirse la ratificación del Convenio
para una rama determinada, sólo cuando en el país ratificante --
exista un régimen que le corresponda.

Pregunta 5. De los cuarenta y cinco gobiernos que res--
pondieron a esta pregunta, catorce opinaron que debe establecer-
se la igualdad de trato para todos los extranjeros sin condición

(28)..- Ob. cit.

de reciprocidad; otros veinticinco de entre dichos gobiernos pidieron la igualdad de trato sólo para los nacionales de los ratificantes, bajo condición de reciprocidad. Otros gobiernos más, expusieron sus puntos de vista especiales. (25)

Analizadas las respuestas correspondientes, se obtiene como:

Resultado: a) El convenio debe establecer la igualdad de trato sólo para los nacionales de los ratificantes, condicionada a la reciprocidad; y

b).- La recomendación debe proponer la igualdad de trato, sin condición alguna de reciprocidad.

Pregunta 6. De los 45 gobiernos que respondieron a esta pregunta, cinco opinan que la igualdad de trato se conceda sólo a los extranjeros; y treinta y seis de los propios gobiernos - - aceptan que dicha igualdad se extienda a los refugiados y apátridas.

Algunos gobiernos expresaron opiniones especiales.

Resultado: Los refugiados y los apátridas deben ser -- incluidos dentro del campo de aplicación del Convenio.

Pregunta 7. De los treinta y siete gobiernos que la contestaron, veintisiete opinaron que la reciprocidad para la igualdad de trato debe establecerse por separado para cada una de las ramas de la Seguridad Social que incluya el instrumento; otros - (25).-- *Idem*, *ib. cit.*

siete gobiernos, sugirieron que se imponga a los Estados la -- obligación global para todas las ramas que hayan ratificado, independientemente de las ramas ratificadas por los demás Estados-Miembros.

Varios gobiernos expusieron puntos de vista especiales.

Resultado: Debe aplicarse el sistema de reciprocidad - por ramas.

Pregunta 8: De los cuarenta y cinco gobiernos que la -- contestaron, seis no aceptan la condición de residencia para la igualdad de trato; otros dieciséis gobiernos opinaron que la -- igualdad de trato se subordine a una condición general de residencia; y diecisiete de dichos gobiernos sugirieron que la condi ción de residencia se aplique sólo a las prestaciones no contributivas.

Algunos países expresaron puntos de vista especiales.

Resultado: La igualdad de trato habrá de subordinarse a condición de residencia, solamente en las prestaciones no contributivas. La Recomendación, por su parte, incluye la igualdad de trato sin condición de residencia, pero admite la condición - de reciprocidad en las prestaciones no contributivas cuando los beneficiarios residan en el extranjero.

Pregunta 9. De los cuarenta y un gobiernos que contesta

ron a esta pregunta, dieciséis aceptan los plazos que la misma -- indica; y catorce de dichos gobiernos sólo aceptan en parte los aludidos plazos.

Varios gobiernos expresaron puntos de vista muy divergentes.

Resultado: Deben mantenerse los períodos de residencia que ofrece el Cuestionario.

Pregunta 10.- De los cuarenta y dos gobiernos que la -- contestaron, treinta y cuatro están de acuerdo en que el instrumento defina los regímenes no contributivos; y ocho de dichos gbiernos no lo aceptan.

Los demás gobiernos expresaron opiniones divergentes.

Resultado: El Convenio debe incluir una definición de -- los regímenes no contributivos.

Pregunta 11. De los treinta y cuatro gobiernos que la -- contestaron, veinticinco propusieron criterios para definir los regímenes no contributivos, con bases diferentes. Los demás gbiernos expusieron opiniones muy divergentes.

Resultado: Para los efectos del Convenio, pueden ser -- consideradas como no contributivas las prestaciones que se conceden sin que hayan participado a financiarlas directamente las --

personas protegidas o sus empleadores, y sin que estén condicionadas al cumplimiento de período de calificación.

Pregunta 12.- De los cuarenta gobiernos que la contestaron, treinta y seis opinan que debe obligarse a todo ratificante, para modificar los regímenes que han de considerarse como no contributivos según su legislación nacional. Otros cuatro gobiernos consideran innecesaria esa disposición.

Otros gobiernos opinaron en forma especial.

Resultado: Todo Estado Miembro deberá notificar en fechas que se prevén, las prestaciones que considere como no contributivas según su legislación nacional, y para los efectos del Convenio.

Pregunta 13.- De los cuarenta y dos gobiernos que la contestaron, veintiséis opinaron que el principio de la igualdad de trato se aplique solamente en relación con los regímenes nacionales. Otros dieciséis de dichos gobiernos, señalaron que dicho principio se extienda también a los convenios bilaterales y multilaterales.

Varios gobiernos expresaron puntos de vista particulares.

Resultado: El Convenio no debe hacer extensiva la aplicación del principio de la igualdad de trato, a las ventajas que los instrumentos bilaterales o multilaterales conceden a los na-

cionales. La extensión mencionada, debe admitirse en la Recomen-
dación.

Pregunta 14. De los cuarenta y cuatro gobiernos que la contestaron, treinta y cinco opinaron que el nuevo Convenio no se aplique a los regímenes especiales de funcionarios públicos, ni a las prestaciones a víctimas de la guerra o de sus consecuencias. Otros veintiocho gobiernos indicaron que deben quedar excluidas las prestaciones de la asistencia pública.

Varios gobiernos expusieron puntos de vista especiales.

Resultado: a) El Convenio debe excluir de su campo de aplicación: 1) los regímenes especiales de funcionarios públicos; 2) las prestaciones en favor de las víctimas de la guerra o de sus consecuencias, y 3) las prestaciones de la asistencia pública.

b).- La Recomendación habrá de otorgar igualdad de trato respecto de 1) prestaciones de la asistencia pública, bajo condición de residencia, y 2) prestaciones en el extranjero a favor de las víctimas de la guerra bajo condición de reciprocidad.

Pregunta 15. De los cuarenta y cinco gobiernos que la contestaron, treinta y uno opinan que el instrumento debe garantizar además de la igualdad de trato sin condición de residencia el pago de prestaciones en el extranjero cuando la legislación nacional no lo prevenga. Otros trece gobiernos, opinaron que el

instrumento no debe garantizar el pago de prestaciones en el extranjero.

Varios gobiernos expusieron puntos de vista especiales.

Resultado: a) El Convenio debe garantizar el pago de prestaciones en el extranjero, tanto a los nacionales como a los no nacionales, cuando la legislación nacional no lo garantice. - Esta disposición no se relaciona con las prestaciones no contributivas, porque ya se admitió para ellas la condición de residencia.

b).- La Recomendación no tocará este último tema, para que los Estados Miembros puedan celebrar acuerdos sobre cumplimiento de determinadas prestaciones en el extranjero.

Pregunta 16.- Treinta y tres gobiernos la contestaron.- De ellos, once opinaron que la garantía del pago de prestaciones en el extranjero debe incluir todas las prestaciones previstas en el Convenio; veintidos, que dicha garantía se aplique sólo a algunas prestaciones. De estos veintidos gobiernos dieciocho señalaron las categorías de prestaciones que deben garantizarse. - De esos dieciocho gobiernos, doce señalaron las prestaciones a largo plazo (invalides, vejez y supervivientes) y las relativas a accidentes del trabajo y a enfermedades profesionales; otros dos, sólo indicaron las prestaciones a largo plazo aludidas; - otros dos, las rentas por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; y siete, todas o parte de las prestaciones a cor-

to plazo.

Resultado: El Convenio debe señalar el pago de prestaciones en el extranjero, correspondientes a invalidez, vejez y supervivientes, así como las rentas por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

La Recomendación no debe señalar limitaciones, para que los Estados celebren acuerdos acerca del pago de determinadas -- prestaciones en el extranjero.

Pregunta 17. De los cuarenta y cinco gobiernos que la respondieron, veinticinco pidieron que el instrumento prevea la totalización de períodos y la distribución de cargas; quince, -- que el instrumento no prevea esos aspectos; y cuatro, que debe preverse la totalización pero no la distribución mencionada.

Resultado: El Convenio debe prever la totalización de períodos y la distribución de cargas.

Pregunta 18. De los treinta y tres gobiernos que la -- contestaron, diez opinaron que la totalización de períodos y la distribución de cargas debe preverse para todas las prestaciones que incluya el instrumento; trece, que la totalización y la distribución de que se trata, deben preverse sólo para ciertas prestaciones; otros seis gobiernos, estimaron que el instrumento no debe prever estos asuntos.

Varios gobiernos expusieron sus puntos de vista especial

les.

Resultado: El Convenio debe prever la totalización de períodos para todas las prestaciones que cubra. La distribución de cargas, sólo para las prestaciones por invalidez, vejez y supervivientes.

Pregunta 19. De los cuarenta y dos gobiernos que la respondieron, cinco opinan que el instrumento debe señalar modalidades de aplicación acerca del pago de prestaciones en el extranjero, totalización de períodos y distribución de cargas. -- Otros veinticinco gobiernos pidieron que el instrumento señale -- sólo reglas generales de aplicación para esos tres temas, y que obligue a los ratificantes a señalar las modalidades de aplicación, mediante acuerdos entre ellos. Otros veintiún gobiernos -- opinaron que el instrumento no debe tratar estos asuntos.

Resultado: El Convenio debe establecer sólo disposiciones generales sobre pago de prestaciones en el extranjero, totalización de períodos y distribución de cargas. La Recomendación propondrá soluciones-tipo para coordinar los sistemas de Seguridad Social nacionales.

Pregunta 20. De los cuarenta y cinco gobiernos que la respondieron, treinta y seis opinaron que el instrumento debe -- obligar a los ratificantes a prestarse ayuda administrativa gratuita y gratuita, para facilitar su aplicación. Otros dos gobiernos, opinaron que esa ayuda sea a título oneroso; otros dos, que los Estados celebren acuerdos acerca de reembolso de gastos y so

bre el aspecto oneroso de esa ayuda; y cuatro, que el instrumento no prevea la ayuda de que se trata.

Resultado: Los ratificantes deberán otorgarse ayuda mutua y gratuita para facilitar la aplicación del Convenio y de -- las legislaciones nacionales sobre la materia. Los ratificantes podrán acordar lo contrario en forma bilateral o multilateral.

III

Conclusiones propuestas

Esta parte del Informe VIII, consta de tres Secciones -- que ofrecen un total de veintiun conclusiones, mediante las cuales se sugiere a la XLV Conferencia Internacional del Trabajo la forma y el contenido de los dos instrumentos que se pretenden, -- de acuerdo con la voluntad expresada por la mayoría de los Gobiernos que contestaron el Cuestionario sometido a su consideración. (26)

Un examen de la parte aludida, nos proporciona los siguientes datos:

A).- Forma de los instrumentos:

1).- Deberán ser dos instrumentos: Un Convenio y una Recomendación.

(26).- Idem, ib. cit.

B).- El Convenio.

2).- Podrá ser ratificado para una o para varias ramas de la Seguridad Social que se especifican y son:

- a).- Asistencia médica;
- b).- Prestaciones monetarias de enfermedad;
- c).- Prestaciones de maternidad;
- d).- Prestaciones de invalidez;
- e).- Prestaciones de vejez;
- f).- Prestaciones de supervivientes;
- g).- Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional;
- h).- Prestaciones de desempleo, y
- i).- Prestaciones familiares.

3).- Al ratificar este Convenio, cada Estado debe indicar para cuáles de las anteriores ramas se obliga.

4).- Mediante comunicación que dirijan al Director de la Oficina Internacional del Trabajo con posterioridad a su ratificación, los Estados Miembros podrán obligarse respecto de -- otras ramas no especificadas en dicha ratificación.

5).- El Convenio no se aplicará respecto de: a) los regímenes especiales de funcionarios públicos; b) las prestaciones a víctimas de la guerra o de sus consecuencias, y c) las prestaciones de la asistencia pública.

6).- El trato que, conforme a su propia legislación, -- otorgue un Estado ratificante a sus nacionales, acerca de los requisitos de admisión y del derecho a prestaciones contributivas o no contributivas, deberá concederlo a los nacionales de otro Estado ratificante respecto de cada ruta para la cual ambos Estados hubieran ratificado el Convenio.

7).- La igualdad de trato prevista en el punto 6 anterior, debe ser concedida a los refugiados y a los apátridas por todo ratificante, respecto de las ramas para las cuales éste haya ratificado.

8).- La igualdad de trato acerca de las prestaciones, -- debe otorgarse a los extranjeros sin condición alguna de residencia, salvo lo dispuesto en el punto 9) siguiente. Para evitar -- acumulaciones de prestaciones del mismo género, los Estados po--drán celebrar acuerdos especiales.

9).- Las prestaciones no contributivas, con excepción -- de las que corresponden a accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, se cubrirán si los beneficiarios han residido en el territorio del Estado cuya legislación garantiza esos beneficios, durante periodos de: 1) seis meses tratándose de prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de maternidad, -- prestaciones de desempleo y prestaciones familiares; y 2) diez -- años si se tratara de prestaciones de invalidez, vejez o super--vivientes.

10).- Para los efectos del Convenio, prestaciones no -- contributivas son las que se otorgan aunque las personas protegi das o sus empleadores no hayan contribuido al financiamiento res pectivo, y sin que se exija el cumplimiento de períodos de prue ba profesional.

11).- Todo ratificante deberá comunicar al Director de la Oficina Internacional del Trabajo, cuáles son las prestacio nes no contributivas que señala su legislación nacional de Segu ridad Social, y que propone con ese carácter para los efectos -- del Convenio. Tal notificación deberá hacerse, a más tardar, en la fecha de prestación de la primera memoria anual relativa a la aplicación del Convenio; y tratándose de leyes o reglamentos -- adoptados con posterioridad a la fecha indicada, la notificación se hará en el término de tres meses contados a partir de la pu blicación de unas y otros.

12).- Todo ratificante, cuando residan en el extranjero sus nacionales, los nacionales de las demás ratificantes, los ra fugiados y los apátridas, deberá garantizar a todos ellos los -- beneficios de su propia legislación de Seguridad Social relati vos a los servicios de 1) prestaciones de invalidez, vejez y su pervivientes, con exclusión de las no contributivas que define -- el Convenio, y 2) rentas por accidentes del trabajo y enfermeda des profesionales. Todo ello, a reserva de las modalidades de -- aplicación que se establezcan conforme a los puntos 13 y 14 si guientes.

13).- Cada ratificante se obligará a participar con ---

otro ratificante y a petición de uno de ellos por lo menos, en un sistema de conservación de los derechos reconocidos por sus legislaciones a sus nacionales, a los refugiados y a los apátridas, respecto de todas las ramas que incluye el Convenio, particularmente usando del método de totalización de períodos y de cálculo de prestaciones. Las cargas así liquidadas por prestaciones de invalidez, vejez y supervivientes, se distribuirán entre los Estados interesados, salvo que éstos renuncian de común acuerdo a esa distribución.

14).- Los Estados ratificantes podrán cumplir las obligaciones que sobre servicio de prestaciones en el extranjero y conservación de derechos les impone el Convenio, ya sea a) mediante la ratificación del Convenio sobre la conservación de derechos de pensión de los migrantes, 1935; o b) con la aplicación de las disposiciones de dicho Convenio, 1935, realizada por acuerdo mutuo, o bien c) por la ratificación de algún otro instrumento o acuerdo bilateral o multilateral que garantice el cumplimiento de que se trata.

15).- Los ratificantes se comprometerán a prestarse, gratuitamente y mutuamente, la asistencia administrativa que facilite tanto la aplicación del Convenio, como el cumplimiento de las respectivas legislaciones nacionales de Seguridad Social.

9).- La Recomendación sugiere que:

16).- Cada Estado Miembro debería conceder a los extranjeros la igualdad de trato sin condición alguna de reciprocidad-

en todas las ramas de Seguridad Social establecidas por su legislación, en cuanto a los requisitos de admisión y respecto del derecho a las prestaciones, contributivas o no, incluyendo sus aumentos y suplementos.

17).- Cuando la legislación de un Estado Miembro restringe derechos a sus nacionales por haber nacido en el extranjero, los nacionales de otro Estado Miembro, nacidos en territorio de éste, deberían ser equiparados a los nacionales por nacimiento del primero de ambos Estados.

18).- La igualdad de trato debería otorgarse también en cuanto a subsidios de la asistencia pública y a prestaciones en favor de las víctimas de la guerra o de sus consecuencias.

19).- La igualdad de trato debería extenderse en relación con los beneficios acordados en favor de los nacionales de un Miembro por todo instrumento bilateral o multilateral de Seguridad Social ratificado por dicho Miembro.

20).- La igualdad de trato debería otorgarse sin condición de residencia a los extranjeros, los refugiados y los apátridas, respecto de todas las prestaciones excluyendo los subsidios de asistencia pública. Pero, si se tratara de los nacionales de Estados cuyas legislaciones señalan una condición de residencia para cubrir tales prestaciones, el pago de las no contributivas (según las define el punto 10 anterior), y el pago de prestaciones a las víctimas de la guerra o de sus consecuencias,

podrían, tratándose de beneficiarios extranjeros, quedar sujetos a la condición de residencia en el territorio del país que debe efectuarlos conforme a su legislación.

21).- Mediante acuerdos pertinentes que celebren, los - Miembros interesados deben esforzarse en eliminar todo obstáculo que entorpezca el pago de las prestaciones debidas, conforme a - sus legislaciones de Seguridad Social, a sus propios nacionales, a los extranjeros, a los refugiados y a los apátridas, cuando - ellos o sus beneficiarios residan en el extranjero. (27)

(27).- Idem, Ob. cit.

CAPITULO QUINTO

LABOR DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES ESPECIALIZADAS EN SEGURIDAD SOCIAL.

- a).- A.I.S.S. (Asociación Internacional de la Seguridad Social).
- b).- C.I.S.S. (Conferencia Internacional de la S.S)
- c).- O.I.S.S. (Organización Iberoamericana de Seguridad Social).
- d).- Convenio multilateral de Quito, entre Instituciones Iberoamericanas de Seguridad Social, - para el Otorgamiento de Determinados beneficios y conservación de Derecho a los Trabajadores migrantes.

LABOR DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES ESPECIALIZADAS EN SEGURIDAD SOCIAL. A.I.S.S., C.I.S.S., O.I.S.S.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social, la Conferencia Interamericana 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.

a).- La A.I.S.S. (Asociación Internacional de la Seguridad Social).

Es un organismo internacional creado en 1927 bajo los auspicios de la O.I.F., con el nombre de Conferencia Internacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales, sus actividades fueron suspendidas durante la Segunda Guerra Mundial para reanudarse en 1947, en donde adoptó el nombre que actualmente tiene. A.I.S.S. tiene por finalidad coordinar e intensificar el avance de la Seguridad Social en el ámbito internacional.

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

La A.I.S.S. celebra reuniones generales cada tres años con el objeto de presentar los informes relativos a su labor di fusionista de la Seguridad Social. Además, la A.I.S.S., ha -- creado siete comisiones técnicas permanentes, cuya tarea principal es el estudio de medicina social, subsidios familiares, organización administrativa, prevención de accidentes de trabajo, mutualidades, seguro de paro y cálculos actuariales y estadística de la Seguridad Social. La A.I.S.S., publica monografías na cionales que adjunta a la publicación de sus informes y que son de suma importancia a la difusión de la Seguridad Social. (1)

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. La labor de este organismo internacional se hizo intensiva a partir de -- la postguerra, y a principios de 1960 contaba con 126 instituciones de 69 países de los cinco continentes. La Vice-Pre sidencia pertenece a México.

b).- La G.I.S.S. (Conferencia Internacional de la Segu ridad Social).

El Comité Permanente Interamericano de Seguridad So- -- cial que al ser creado en la ciudad de Lima (1940, Inauguración del Hospital Obrero) por un grupo de representantes diplomáticos que guiados por el deseo común de establecer un organismo -- permanente de estudio, informaciones, intercambio y acción técnica entre las Instituciones de Seguridad Social de los países- (1).- A.I.S.S. Publicaciones sobre la materia, desde 1952 a -- 1960. México, 1960.

de América, sentó las bases para la constitución de la primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, que tuvo lugar en Santiago de Chile en 1940, quedando consolidada con carácter de organismo permanente y de cooperación con la O.I.T., En esta primera conferencia fueron aprobados los Estatutos que una vez sometidos a la aprobación del Consejo de Administración de la O.I.T. habían de regir a dicho organismo Interamericano, que dando estipulado en la declaración de esta primera Conferencia, el deber que todos los países afiliados a ella tienen de crear y aumentar el valor moral, intelectual y material de la generación activa, preparar a la venidera y sostener a la ya eliminada del ámbito de la productividad. Con esta declaración, la Conferencia trazó los derroteros a seguir para el establecimiento de la Seguridad Social en los países Americanos. La C.I.S.S ha venido celebrando reuniones periódicas cada cuatro años y en 1951, en Buenos Aires adoptó una Resolución general que se conoce con el nombre de "Carta de Buenos Aires". A partir de 1955 y con motivo de la Cuarta Conferencia de la C.I.S.S., tomó sede en México, siendo el Presidente de este Organismo el Director del Instituto Mexicano del Seguro Social. La Secretaría General de la C.I.S.S., también establecida en México, es el órgano gestor y difusor de los principios de esta organización, que además y en colaboración con la A.I.S.S. publica una revista periódica titulada "Seguridad Social". (2)

(2).- C.I.S.S.: Rumbo para la Seguridad Social, Cuadernillo 99. México, 1953. Pág. 263.

c).- La O.I.S.S. (Organización Iberoamericana de Seguridad Social).

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social, tuvo como origen al I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social que se celebró en Madrid en 1951, 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 II 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: la Organización Iberoamericana de Seguridad Social cuya Secretaría General es el órgano más importante de ella, por ser el órgano ejecutivo de la Organización. Dicha organización fue encargada de comentar el bienestar económico y social de los pueblos iberoamericanos y de Filipinas, mediante el intercambio, la coordinación y el aprovechamiento de las distintas experiencias de los países iberoamericanos. Pueden ser miembros de Seguridad Social de todos los países iberoamericanos y de Filipinas, teniendo, además como colaboradores a los institutos y organizaciones regionales dedicadas a la Seguridad Social de dichos países. (3)

(3).- O.I.S.S.I Congreso, celebrado en Madrid en 1951 por el Instituto de Cultura Hispánica y el Instituto Nacional de Previsión de los Montepíos y de las Mutualidades Laborales, Madrid 1951.

Como quedó estipulado en el II Congreso (Lima, 1952) y confirmado por el III Congreso (Quito 1958), 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 su ma importancia, organizando además ciclos de conferencias y pro gramas de estudio de esta materia, cumpliendo así su programa de trabajo como órgano gestor del desarrollo de la idea de Segu ridad Social en el ámbito Iberoamericano. (4)

De gran importancia para la Internacionalización de la Seguridad Social, la labor realizada por la O.I.S.S., un ejemplo de ello lo tenemos en el Convenio Multilateral de Quito (1958) y que por su importancia institucional transcribimos las consideraciones de dicho acuerdo:

- d).- Convenio Multilateral de Quito, entre las Institu ciones Iberoamericanas de Seguridad Social, para el otorgamiento de determinados beneficios y conservación de derechos a los trabajadores migran--tes. (5)

Considerando que:

La migración, como fenómeno social, es una de las formas características de la libertad humana y, por ende, constituye derecho natural.

-El concepto de migrantes, dentro del campo de la Segu

(4) .- O.I.S.S. Ob. Cit.

(5) .- Martí Bufill, Carlos., Nueva Solución al Problema Migrante, Madrid, 1955. pág. 216 y siga.

ridad Social, se condiciona al desplazamiento de un país a otro para trabajar en forma más o menos permanente.

-Siendo la migración un acto sometido al dominio de -- dos legislaciones nacionales, el emigrante debe ser afiliado a una Institución de Seguridad Social, desde cuyo país pueda trasladarse legalmente a otro, y en éste ser recibido en su misma -- calidad con arreglo a la legislación nacional.

-La equiparidad de derechos en un régimen de Seguridad Social para nacionales y extranjeros, fundamentada jurídicamente en la aplicación del principio de la territorialidad de la -- legislación social, tanto en el sentido estricto de las relaciones de trabajo como en el de la Seguridad Social.

-La Conferencia Internacional de Trabajo, reunida durante los meses de junio y julio de 1949, sobre equiparación de condiciones de trabajo, estableció, en su artículo 6o. del Convenio aprobado, la cuestión consignada en el punto b), relativa a que los países miembros de la O.I.T., se debían comprometer a aplicar, sin discriminación alguna de raza, nacionalidad, religión, sexo, a los inmigrantes que se encuentren dentro de su -- territorio, un trato que no sea menos favorable al que se aplica a sus nacionales en el campo de la Seguridad Social.

-Siendo la Seguridad Social una cobertura universal de las personas y de las necesidades, un derecho de la personalidad humana, es indisputable que es la condición de trabajador,-

y no la de ciudadano de un Estado, la que califique los derechos y obligaciones para la percepción de sus beneficios.

-El Convenio 102 de la Conferencia Internacional de Trabajo, adoptado en su XXXV Reunión, en Ginebra en 1952, concretó la norma mínima de Seguridad Social, y en su párrafo 19 estableció la igualdad de trato de los extranjeros con los nacionales residentes en los diversos países.

-Que siendo principalísimo el riesgo de enfermedades, por ser el siniestro que en forma más inmediata puede afectar a un trabajador extranjero residente en país afiliado a la Institución de Seguridad Social de ese Estado, es conveniente que para la percepción del beneficio que la Ley otorga en su territorio se exceptúe del término de espera, siempre y cuando el beneficiario extranjero compruebe haber estado afiliado en la Institución de Seguridad Social de su país y con sus derechos expedidos.

-Que, en orden a lo expuesto, el moderno principio de la Seguridad Social tiende a reconocer de una manera general que no es el beneficio del riesgo una estricta contraprestación sino una responsabilidad social hacia quienes habitan en su territorio, sin exclusión alguna.

-La conservación de los derechos de los trabajadores afiliados en una Institución de Seguridad Social, sean ellos adquiridos o en vías de adquisición, es axioma indiscutible de un

sistema de Seguridad Social, y la no pérdida en ningún caso de tales derechos es condición taxativa del principio, que de no perderse traerá además de un injusto perjuicio al afiliado, una percepción ilícita de sus aportes por las Instituciones de Seguridad Social.

-La emigración no debe impedir a los trabajadores el perfeccionar los derechos de Seguridad Social que tuviesen en curso de adquisición al tiempo de salir de un país en cuyo régimen de Seguridad Social estuviesen inscritos, computándose inclusive el tiempo de aplicación en el Extranjero para todos los efectos.

-Que no existiendo fronteras en el concepto de la Seguridad Social, la solidaridad social debe extenderse al campo de la Medicina especializada, clínica y quirúrgica, así como a los sistemas de rehabilitación, propendiéndose a un intercambio entre las Instituciones, en orden a la atención en el país, de aquellos casos que sean solicitados por otro, al costo mínimo.

-Que el anterior Congreso recomendó el pronunciamiento de esta situación.

Las Instituciones de Seguridad Social acuerdan establecer las siguientes bases generales para otorgar algunos beneficios y conservar derechos a los trabajadores que pasan a ser-asegurados de una Institución a otra:

1o. Suprimir todo período de espera para conceder los-

beneficios de asistencia médica y maternidad cuando un trabajador afiliado a una Institución de Seguridad Social de un país - pasa a ser afiliado en otra, siempre que en la Institución de - procedencia tuviera reconocido el derecho a la prestación.

20.- Conceder la asistencia médica en caso de urgencia a los asegurados de la Institución de un país que, por diversos motivos, se encuentran accidentalmente en otro país, toda vez - que pueda justificar que está en uso de sus derechos en su Ins- titución respectiva.

30.- Conceder, en los casos de solicitud de una Insti- tución de Seguridad Social, la atención médico-quirúrgica espe- cializada y los tratamientos de rehabilitación, siempre que se- disponga de los servicios correspondientes.

Los gastos que ocasionan el costo de este servicio, -- así como el señalado en el apartado 2, serán pagados por la Ins- titución a la que pertenece el asegurado.

40.- Cuando un afiliado haya trabajado en dos o más -- países sin reunir en ninguno de ellos el tiempo de cotización - mínima indispensable para gozar de los beneficios de invalidez - y vejez que las leyes de Seguridad Social establecen, se compu- tarán los tiempos cotizados en cada país para el reconocimiento del derecho.

La Institución donde haya cotizado el último período -

es la que concederá el beneficio, y el monto será el resultado de las sumas de pensiones parciales que acreditará cada Institución donde haya cotizado el recurrente, y que estará relacionado con el porcentaje de sus aportaciones, tiempo de cotización y edad.

50.- Estos acuerdos entrarán en vigencia seis meses -- después de su ratificación por la Institución, teniendo en cuenta las disposiciones legales vigentes en cada país, y sólo tendrán validez para las Instituciones que adopten igual disposición.

La Secretaría General de la O.I.S.S. preparará una reglamentación general que facilite la coordinación de los servicios por riesgos cubiertos y podrá constituir Comisiones asesoras. (6)

Podrán ser denunciados estos convenios por cualquiera de las partes con una anticipación de por lo menos seis meses.

(6).- Pérez Betija, Eugenio, Terminología Española de Seguridad Social, O.I.S.S, Madrid, 1952, pag. 37.

C O N C L U S I O N E S

1.- Factor de máxima importancia para la internacionalización de la Seguridad Social es, sin duda, la necesidad de borrar las fronteras nacionales para que los principios de Universalidad e Internacionalidad tengan vigencia.

2.- Sin embargo, de acuerdo con las tendencias que se advierten del concepto que se tiene de estos principios sólo se ha logrado el de una igualdad de trato, que ha venido evolucionando hasta transformarse de una "igualdad Jurídica de trato", en una "igualdad social de trato". Pues si la idea general del Derecho es realizar la justicia, el Derecho de la Seguridad Social sólo puede hacer verdad la justicia que implica si se otorga, no sólo dentro de unas determinadas fronteras territoriales y bajo el amparo de una legislación que protege estáticamente a su población, sino protegiendo a ésta, en su movilidad dinámica, que rebasa fronteras nacionales, mediante una justicia libre de condiciones como la que implica residir en determinado territorio, y ajena a la reciprocidad que resta al Derecho y a la Justicia de la Seguridad una flexible extensión protectora a todos aquellos que en distintos órdenes y grados, pero dentro de una solidaridad real, contribuyen al progreso de las naciones en cuyo ámbito plasmaron su esfuerzo de trabajo, y cooperan al desenvolvimiento de la humanidad para alcanzar bienestar, seguridad y paz. A estos trabajadores debe protegérseles donde quiera que se encuentren, para que el Derecho de la Seguridad Social realice su justicia, y precisamente corresponde a los países donde --

ganaron dicha protección con su esfuerzo de trabajo, cubrir tal seguridad y coadyuvar a la realización de esa justicia.

3.- La doctrina del Derecho de la Seguridad Social, que viene integrándose del significativo esfuerzo científico y técnico de la O.I.T., y de los organismos especializados, nutriéndose en el pensamiento de los tratadistas, apoya sin reservas la internacionalización del mismo Derecho.

4.- Pero las dificultades de carácter técnico que se -- presentan para lograrla, se le oponen planteando problemas muy -- numerosos y extraordinariamente complejos, que conjugan, por un -- lado, las diferencias en los principios y las disposiciones de -- las Leyes Nacionales, y los distintos grados de evolución en los sistemas de los diversos países; por el otro lado, la complicada multiplicidad de situaciones a que dan lugar las reglamentacio-- nes internas en las diversas ramas de protección, los distintos -- regímenes, y las numerosas categorías de personas protegidas. -- Dificultades, problemas y situaciones que pueden ser aceptable-- mente resueltas mediante la estricta aplicación del principio de la igualdad de trato en el interior de las fronteras, y si acaso ampliado con tolerancia, para extender su protección a los nacio -- nales cuando abandonen su territorio, con lo cual dicho princi -- pio queda circunscrito a la idea de "igualdad jurídica de trato" pero que, cuando se enfrenta la exigencia de resolver favorable -- mente la situación de los trabajadores no nacionales, se desen -- tiende de ellos aceptando la injusticia que ese abandono implica

5.- La igualdad de trato, por esos motivos, ya no es en

tendida por la Doctrina del Derecho de la Seguridad Social como una igualdad jurídica, sino como una "igualdad social de trato", cuyo alcance va más allá de la frontera y llega hasta allí donde el trabajador se encuentra para protegerlo, no como nacional a quien se garantiza su status, sino como trabajador que ha desarrollado un esfuerzo creador y ha contribuido con él, tanto en la esfera de producción, como en el plano de la Seguridad Social del país que debe, por ello, protegerlo.

Y si las dificultades de orden técnico son grandes obstáculos para realizar la justicia social que persigue este nuevo Derecho, no olvidemos que la evolución y el progreso van creando siempre fórmulas adecuadas a los problemas que la realidad plantea, y que si la Seguridad Social Internacional es tanto una ciencia como una técnica modernas, va desarrollando sus métodos y sus sistemas bajo el imperativo de la exigencia del mundo actual, y con el impulso de Organismos Internacionales y de los países empeñados en su desarrollo, deseosos de resolver sus problemas comunes, y sobre todo, decididos a hacer verdad la justicia social en el mundo.

6.- El problema de la internacionalización ante la técnica y la doctrina: tendencias que se advierten. Hacia un nuevo Derecho de la Seguridad Social.

La internacionalización de los Seguros Sociales y de la Seguridad Social ha venido operándose desde que fue creada la Organización Internacional del Trabajo en 1919, cuya labor efec-

tiva se nos muestra al través de sus tareas en general, pero especialmente a virtud de los Convenios celebrados en su seno sobre la materia, cuya aparición se inicia a partir del Convenio sobre igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1919, así como al través de sus actividades regionales que orientan e impulsan en ese plano a los países Miembros hacia la unificación de sus legislaciones y sistemas, prestan su ayuda técnica a las Organizaciones de países y a las Instituciones que en dicho plano confrontan los mismos problemas y se esfuerzan por resolverlos.

Este movimiento de conjunto que realiza la Organización Internacional del Trabajo, es producto de una exigencia cuya satisfacción reclama el mundo de nuestros días y justifica la Doctrina, pues se trata de que la Seguridad Social realice la justicia social como nos dice Carlos García Oviedo, (Tratado Elemental de Derecho Social); concibiendo la seguridad y la justicia sociales tanto en el ámbito de las naciones como en el ámbito internacional que es el de la Humanidad, conforme a las ideas de Blanco Rodríguez y Marañón Palacios cuando afirman (Precisiones sobre la Seguridad Social, en Revista del Trabajo, Madrid 1953): Supuesta una economía organizada, la Seguridad (Social) no tendrá más límites en la consecución de sus objetivos, que las posibilidades económicas del país... No es el mero existir lo que la Seguridad Social debe garantizar, sino el existir de determinada manera, el existir de acuerdo con la justicia social, el lograr que nadie viva en condiciones inferiores a las mínimas que en cada país pueden fijarse con arreglo a su cultura, sus costumbres, sus medios económicos y sus concepciones sociales", y - - -

atendiendo a Mario de la Cueva (Derecho Mexicano del Trabajo) -- que que, comentando las ideas de Beveridge, hace notar que la -- Seguridad Social no es sólo una cuestión nacional, sino un problema internacional porque "...la seguridad humana no puede existir sin una auténtica justicia internacional..." y, así, "...la idea de la Seguridad Social deviene un problema universal y consiste en la ordenación pacífica y justa de la Humanidad", para -- concluir con José María Goñi Moreno (Derecho de la Previsión Social), quien nos dice que el proceso de internacionalización de la Seguridad Social está determinado por las tendencias sociales y económicas, y que la actual política internacional en ese aspecto tiende al establecimiento de la ayuda mutua entre los Estados para garantizar niveles decorosos de vida de sus pueblos".

7.- Pero la Doctrina va aún más lejos, pues en ella no se atiende sólo a la necesidad de una justicia social en dimensiones nacionales, ni tampoco únicamente que se realice la ayuda mutua entre los Estados, sino de borrar las fronteras entre países para que la justicia social se vaya realizando en la escala-internacional que tiende a elevarse al plano universal.

8.- Durante su primera etapa histórica los Seguros Sociales y la Seguridad Social estuvieron regidos por un Derecho Internacional creado y orientado al amparo de los organismos internacionales hacia la obtención de una igualdad de trato dentro de los marcos de las legislaciones nacionales, esa "igualdad jurídica de trato" no es suficiente para realizar la justicia que el principio implica y que debe obtener todo trabajador, sin discriminación alguna fundado en la nacionalidad o en cualquiera -- otra causa de diferenciación que contradiga el fundamental prin-

cipio humanístico que inspira a la Organización mundial.

Frete a la nueva realidad universal que engendró la -- Segunda Guerra, en primer término por el desplazamiento de personas que se convirtieron en refugiados y en apátridas, y en seguida por la imperiosa necesidad de ampliar el concepto de la Seguridad Social, como "seguridad de obtener salarios, medidas de salubridad y servicios del empleo" según la idea de Beveridge, -- ese concepto fue definido como conjunto de medidas "para proveer un ingreso básico a los que necesitan de protección y asistencia médica completa" (Declaración de Filadelfia, 1944--XXVI Reunión de la Organización Internacional del Trabajo), con el propósito de aliviar y de encontrar soluciones permanentes al problema de la indigencia.

Pero tal problema no lo es sólo para las naciones dentro de sus fronteras; lo es para el concierto de naciones que, -- si bien deben esforzarse en resolverlo en cuanto afecte a sus -- poblaciones, también deben tener como propósito contribuir a resolver los problemas de una interdependencia cada vez más estrecha y manifiesta, para que su esfuerzo solidario se aplique, al mismo tiempo, a eliminar la amenaza de la miseria que se sustenta sobre la injusticia, y que se cierne lo mismo sobre el panorama nacional que sobre el territorio universal.

9.- Por lo tanto si la movilidad de las poblaciones saresiente notoriamente, la situación de los trabajadores migrantes preocupa cada vez más a la Organización Internacional del -- Trabajo y a los organismos internacionales sobre todo en rela- -

ción con la igualdad de trato y obtención de las prestaciones, - debido a los mismos conforme a los postulados de la justicia social, que posee un alcance y una extensión más amplios frente a la "igualdad legal".

Porque la "igualdad jurídica" (a la que hemos llamado - "igualdad legal" para subrayar su significación) implica un sometimiento a las normas nacionales que no van más allá de sus fronteras si los beneficios que otorgan no se condicionan a requisitos de reciprocidad, residencia y otros más, que deben ser cumplidos, ya por los demás países, ya por los nacionales de éstos, cuando unos y otros, por la liga de la nacionalidad, deben satisfacer la condición que impide el disfrute de dichos beneficios.

10.- En cambio, la igualdad social de trato -si bien -- organizada en el plano internacional mediante la coordinación de las legislaciones nacionales- habría de satisfacer la exigencia de una justicia social que inspira al mundo de nuestros días y - que compromete a las naciones a borrar sus fronteras, para que-- los trabajadores disfruten de una Seguridad Social inobjetable - en la escala de la justicia internacional.

11.- El nuevo Derecho de la Seguridad Social, por ello, viene elaborándose merced al influjo de la Organización Internacional del Trabajo que reclama "igualdad social de trato" para dejar atrás el concepto de "igualdad jurídica de trato" que -aun sin haberse cumplido, por actitudes nacionales discriminatorias- no satisface ya, como principio ni como conducta, la exigencia -

que plantea la nueva realidad.

Porque, si los principios son producto de las realidades, a su vez están transformando al Derecho de la Seguridad Social para darle un contenido más extenso y una dinámica más justificiera que proteja a mayores núcleos de población en más numerosas formas.

12.- Indudablemente, por ello, se está creando este -- nuevo Derecho, como exigencia de la nueva realidad que el mundo-confronta, y merced al aliento vivificador de la O.I.T., de la A.I.S.S., de la C.I.S.S., de la O.I.S.S. y de otros organismos-Internacionales de la Seguridad Social.

13.- Este nuevo Derecho, que bajo el amparo de la Doctrina ha encontrado nuevos cauces y espera nuevas realizaciones en el sendero de la justicia social universal, tropieza sin embargo con problemas técnicos que la vigencia de sus principios retores encuentra como obstáculos, en ocasiones y al parecer -- infranqueables.

14.- Por una parte, las legislaciones y las prácticas--nacionales ofrecen una notoria diferencia en la evolución de sus sistemas de Seguridad Social, y los Estados carecen de medios -- para estructurar y financiar dichos sistemas, lo cual les impide tomar la órbita de la Seguridad Social Internacional; por el -- otro lado, el hallazgo de fórmulas para los Instrumentos que permitan la vigencia del principio de la internacionalización que --

orienta al nuevo Derecho, se dificulta ante el panorama general de dichos Estados.

Ello no obstante, y así como ha venido realizándose el establecimiento de la igualdad jurídica de trato, la nueva concepción del principio fundamental, que es producto de exigencias insoslayables, habrá de orientar a la técnica para que encuentre las soluciones necesarias y escalonadas que una evolución desigual de los países le vaya permitiendo.

No es aventurado, por todo lo anterior, afirmar que se está creando un nuevo Derecho Internacional de la Seguridad Social; ni es presuntuoso señalar que ese nuevo Derecho será un avance decisivo hacia la Justicia Internacional que el mundo de nuestros días reclama.

B I B L I O G R A F I A G E N E R A L

- 1.- Bach, Federico.- Los Seguros Sociales en el Extranjero, México, 1932.
- 2.- Barrales V. Jesús.- La O.I.T., Revista de la Asociación de -- Universitarios Nocturnos. México. 1956.
- 3.- Bayón Chacón-Pérez Botija.- Manual de Derecho del Trabajo, -- Madrid, 1957.
- 4.- C.I.S.S.- Rumbo para la Seguridad Social, Cuaderno No. 9, Mé-- xico, 1953. Manual de Instituciones de Seguridad Social Ibe-- roamericana, México, 1957.
- 5.- Cueva Mario de la.- Derecho Mexicano del Trabajo, México, -- 1949.
- 6.- García Cruz, Miguel.- El Concepto de Seguridad en los Países de América, en Boletín de la Asociación Internacional de Se-- guridad Social, Núm. 6. 1951.
- 7.- Gerig, Daniel S.- Planes de Seguridad en los países poco de-- sarrollados, en Revista de Seguridad Social, México, C.I.S.S mayer de 1954.
- 8.- Gómez, Gudelia.- El Artículo 123 Constitucional y los Sindi-- catos, Cuadernos de la Secretaría del Trabajo, México, 1956.
- 9.- González de Ibarrondo, Ricardo.- El Seguro Social Mexicano,- Instituto Tecnológico de México, 1952.
- 10.-González Díaz Lombardo, Francisco.- Cursillo de Seguridad -- Social Mexicana, Monterrey, N.L. México, 1959.
- 11.-González Pinedo.- El Concepto Moderno de la Seguridad Social en Boletín de Información del INP, Madrid, 1946.
- 12.-Informe No. 1 (Vigésima Sexta Sesión): Conferencia Interna-- cional del Trabajo, Ginebra, 1944.

- 13.- Informe No. VII (1); XLV Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 1960).
- 14.- Maravall, Héctor.- Previsión y Seguridad Social, en su concepción y diferencias, en Revista de Trabajo, enero, 1946.
- 15.- Martí Bufill, Carlos.- El Seguro Social en Hispanoamérica, Madrid. 1949.
- 16.- Martí Bufill, Carlos.- El Seguro Social Total, en Boletín de Información del INP, Madrid, 1945.
- 17.- Martí Bufill, Carlos.- La unificación del campo de aplicación de los seguros sociales, en Revista Española de Seguridad Social, Madrid, 1948.
- 18.- Martí Bufill, Carlos.- Nuevas Soluciones al Problema Migratorio, Madrid, 1955.
- 19.- Martí Bufill, Carlos.- Presente y Futuro del Seguro Social, Madrid, 1947.
- 20.- Martí Bufill, Carlos.- Tratado Comparado de Seguridad Social, Madrid, 1951.
- 21.- Martí Bufill, Carlos.- Doctrina de la Política Social Aplicada, Cursillo explicado en el Centro de Formación de Técnicos de la OISS, 1960-1961.
- 22.- México, 50 años de Revolución.- La Vida Social, México, - - 1961.
- 23.- O.I.S.S. Publicaciones sobre la materia, desde 1952 a 1960.
- 24.- O.I.T.- La Campaña Contra el Desempleo, Ginebra, 1950.
- 25.- O.I.T.- La Seguridad Social. Estudio Internacional, Ginebra 1951.
- 26.- O.I.T.- Seguridad Social, sus principios, Informe IV del BIT, 26a. Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1944.

- 27.- O.I.T.- Código Internacional del Trabajo, Ginebra, 1955.
- 28.- Convenios: 19(1925); 48(1935); 66(1939); Revisado 97(1949); 102-Norma Mínima(1952).
- 29.- VII Conferencia de los Estados de América, Miembros de la - Organización Internacional del Trabajo (Buenos Aires, 1961) Memoria del Director General, Ginebra, 1961.
- 30.- Trabajos Preparatorios de la XLV Reunión de la Conferencia- Internacional del Trabajo, Ginebra, 1961.
- 31.- Pérez Botija, Eugenio.- Terminología Española de Seguridad- Social, OISS, Madrid, 1952.
- 32.- El principio de Seguridad en el Derecho del Trabajo (Especial Consideración en Materia de Prevención de Accidentes), en Revista de Derecho del Trabajo, Madrid, 1957.
- 33.- Museo de Armas.- Historia de la Previsión Social en España, Madrid. 1942.
- 34.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México, Revista Mexicana del Trabajo, México, de 1950 a 1961.
- 35.- Ucelay Repolles, Mariano.- El Concepto de Seguro Social, -- en suplemento de Política Social de la Revista de Estudios- Políticos, Madrid, 1946.
- 36.- Viado, Manuel de.- Introducción al Estudio de una Terminología de la Seguridad Social, CISS, 3a edición, México, 1952.
- 37.- Zavala, Silvio.- Puentes para la Historia del Trabajo en -- Nueva España, México, 1956.