



**ENCUENTRO IBEROAMERICANO SOBRE
MIGRACIÓN Y DESARROLLO**
Madrid, 18 y 19 de julio de 2006

Informe sobre el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social

**INTERVENCIÓN DEL SECRETARIO GENERAL
DE LA OISS**

D. ADOLFO JIMÉNEZ FERNÁNDEZ



Madrid, 18 y 19 de julio de 2006

Mi intervención ante este Plenario del Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, tiene como finalidad exponer ante ustedes, en cumplimiento del mandato recibido por la Secretaría General Iberoamericana y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social de la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, un aspecto muy concreto y determinado de las políticas migratorias en el seno de la Comunidad Iberoamericana, como es el estado de situación del proyecto de Convenio Iberoamericano de Seguridad Social.

Un proyecto que, como se desprende del apartado 7 de la Declaración de la Cumbre de Salamanca, debe constituir uno de los ejes centrales de las políticas migratorias de los países iberoamericanos, como manifestación del pleno respeto a los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familias.

Porque no debemos olvidar que el derecho a la Seguridad Social se inscribe en el ámbito de los derechos humanos, como recoge el apartado 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Y que, igualmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, contempla entre ellos, en su

artículo 9, ***“..... el derecho de toda persona a la seguridad social”***.

Y, sin embargo, la Seguridad Social es un derecho del que pueden verse privadas las personas por desplazarse y trabajar en un país distinto de su país de origen. Esa circunstancia puede impedir que se consoliden derechos en cada sistema nacional de protección por separado o que los derechos consolidados sean de menor entidad que los que corresponderían en un único Estado. Lo que puede suponer, si no se adoptan las medidas oportunas, la desprotección de las personas afectadas y de sus familias que pueden incluso encontrarse con que al final de una larga vida laboral, no han logrado, por ejemplo, acceder a una pensión de vejez o con que el acceso a ese derecho se ve gravemente dificultado por residir o ser nacional de otro país.

Dar solución a tales situaciones es el objetivo y finalidad de los Convenios internacionales de Seguridad Social y, en tal sentido, la Comunidad Iberoamericana ha venido tejiendo una red de convenios bilaterales que supera el medio centenar y que vienen a dar cobertura, parcialmente, a tales circunstancias. Y también en el ámbito multilateral iberoamericano existen importantes manifestaciones en tal sentido, como son el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR o la Decisión 583 de la Comunidad Andina.

Pero, sin embargo, a pesar de la existencia de todos esos instrumentos, quedan aun importantes lagunas en el espacio iberoamericano que hacen imprescindible el continuar avanzando en esa dirección, abordando ahora la elaboración de un único Convenio Iberoamericano de Seguridad Social que abarque al conjunto de la Comunidad Iberoamericana y que garantice, de forma efectiva, los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias en sus desplazamientos en el conjunto de países que conforman dicha Comunidad.

Así lo entendieron, primero, los Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social reunidos en Segovia en septiembre del año pasado y, días más tarde, los Jefes de Estado y de Gobierno en Salamanca, como antes apuntaba.

Pero la V Conferencia de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social, además de aprobar la idea del Convenio, estableció una serie de principios o criterios a los que deberá atenderse, que enmarcan el futuro contenido del mismo y que se recogen en los primeros documentos que se han elaborado.

Así, y en primer término, se reafirma, expresamente, el principio de **respeto absoluto a las legislaciones nacionales de Seguridad Social**, de acuerdo con los

criterios habitualmente seguidos en los instrumentos de coordinación normativa, como será el Convenio previsto y, conforme al cual, su aprobación y aplicación no debe suponer modificación alguna de tales legislaciones nacionales, establecidas en el pleno uso de la soberanía propia de cada Estado.

Junto a este principio básico, igualmente, se recogen y definen otros también clásicos en las normas de coordinación marcando, ya desde su inicio, algunos de los límites a los que el Convenio debe someterse.

Así, se contempla el principio de ***"igualdad de trato"*** a los nacionales de cualquiera de los países miembros de la Comunidad Iberoamericana, principio básico en el cual se fundamenta la existencia misma de los convenios de coordinación normativa.

Se delimita, en parte, el **"ámbito de aplicación personal del Convenio"** al disponer que será de aplicación a los trabajadores nacionales de los países miembros de la Comunidad que desarrollen, de forma legal, una actividad dependiente o no dependiente en cualquiera de los países, así como a sus familiares y sobrevivientes.

Se delimita, igualmente, el **“campo de aplicación material”** del Convenio que, en principio, se extiende a las prestaciones por vejez, invalidez, supervivencia y otras prestaciones económicas que pudieran derivarse de instituciones similares. No obstante, el Acuerdo recoge también la previsión de que, a la vista de la experiencia del Convenio, en el futuro pueda ampliarse progresivamente su ámbito material de aplicación a otras ramas de la seguridad social, entre las que, lógicamente, estaría en primer término la asistencia sanitaria.

Se establece como **“legislación aplicable”**, con carácter general, la del país donde se realice la actividad laboral, siguiendo el principio **“lex loci laboris”** sin perjuicio de las excepciones que se determinen en el propio Convenio.

Se garantizan los **“derechos en curso de adquisición”** a través de la **“totalización”**, cuando sea necesaria, de los periodos de seguro, empleo o residencia que se acrediten en los distintos Estados, de manera que la suma de los mismos permita cumplir las condiciones de acceso a las prestaciones. Sin perjuicio del cálculo y pago de las mismas por cada Estado en proporción al tiempo de seguro, empleo o residencia (según los casos) cumplidos en cada uno de ellos, es decir conforme al principio conocido como **“prorrata temporis”**.

Se garantizan, igualmente, **“los derechos adquiridos”** que no podrán ser objeto de “reducción, suspensión, supresión o modificación”, por el hecho de haberse generado al amparo del Convenio. Además, esta garantía recoge expresamente el principio de exportabilidad de las pensiones contributivas y también el mantenimiento de las disposiciones de los convenios bilaterales o multilaterales en vigor que pudieran ser más favorables que las contempladas en el futuro Convenio.

Por último, se recoge también el principio de **“colaboración administrativa y técnica”** entre las instituciones de los Estados, para facilitar la tramitación y el reconocimiento de los derechos y obligaciones derivados del Convenio, de manera que la gestión del mismo no se transforme en una traba que desvirtúe en la práctica su contenido.

En definitiva, los documentos elaborados sobre la base del Acuerdo suscrito en Segovia por los Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social, contienen ya las líneas directrices a seguir en la redacción y discusión del Convenio.

Por eso, a partir de esas directrices y conforme al mandato contenido, tanto en el apartado tercero del Acuerdo

de Segovia, como en los números 7 y 17 de la Declaración de Salamanca, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, en contacto con la Secretaría General Iberoamericana y con otros organismos internacionales especializados, ha venido trabajando desde entonces en la elaboración de un primer borrador de convenio.

Para ello se procedió, en primer término, a un análisis exhaustivo de los instrumentos bilaterales y multilaterales vigentes en la Comunidad Iberoamericana, con el fin de detectar las principales cuestiones que deberán ser tomadas en consideración y ser sometidas a debate.

Como consecuencia de este análisis, estimamos la conveniencia de, con carácter previo a abordar la redacción de un primer borrador de Convenio, plantear algunos aspectos que no habían quedado precisados expresamente en los principios generales contemplados en el Acuerdo de Segovia.

Me estoy refiriendo, por ejemplo, a cuestiones como la inclusión o no, en el Convenio, de los nacionales de terceros países que hayan realizado una actividad laboral o profesional en los Estados incluidos en él. O a la inclusión, o no, en su ámbito personal de cobertura de refugiados y apátridas.

De mismo modo, cabe plantearse la posibilidad de que el Convenio quede abierto a nuevas adhesiones de terceros países, a través de los mecanismos que se estimaran oportunos. E igualmente, conviene precisar con mayor detalle cuales deben ser las prestaciones excluidas o incluidas en el convenio, por ejemplo, si éste abarcará o no las prestaciones de carácter no contributivo, las prestaciones por desempleo o los complementos de pensiones mínimas.

O, en otro orden de cosas, cuales deben de ser las excepciones a la regla general de aplicabilidad de la legislación del país de prestación de los servicios y si tales excepciones deben abarcar un mayor o menor número de supuestos, según los diferentes modelos actualmente vigentes. O también el tratamiento que deba darse en el Convenio a los mecanismos de aseguramiento facultativo que puedan existir en los países, así como a los periodos de cotización no efectiva que la legislación interna considere como asimilados.

Como ven, son toda una serie de cuestiones de carácter muy técnico pero que, en su definición, condicionan el alcance y aplicación del Convenio.

Por ello, creímos oportuno elaborar un documento que recogiera el análisis de tales cuestiones y someterlo a la

consideración de los países implicados solicitando su pronunciamiento al respecto.

Así se hizo y, tras un primer debate mantenido con las autoridades y expertos en Seguridad Social reunidos con ocasión de la convocatoria del Comité Permanente de la OISS que tuvo lugar en febrero pasado en Mérida (México) que permitió pulir y perfeccionar el documento base del debate, éste fue sometido a todos los Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social de los 21 países de la Comunidad, así como a otras instancias internacionales, solicitando sus opiniones y observaciones al respecto.

Debo decir que la respuesta a este documento ha sido muy favorable y que los criterios expresados por los Departamentos e instituciones responsables presentan un elevado nivel de coincidencia en los distintos temas planteados, lo que sin duda facilitará el debate posterior y el lograr conclusiones definitivas al respecto.

A la vista de los comentarios recibidos y en paralelo con este proceso, la OISS ha seguido trabajando en la elaboración de un primer Borrador del Convenio y su correspondiente Memoria, con el horizonte de tener cerrado ese Borrador, que incorpore ya los criterios apuntados por los países que hayan realizado observaciones, a primeros del

próximo mes de septiembre, fecha en la que será distribuido nuevamente a todos los actores implicados.

Al mismo tiempo, la OISS, la SEGIB y las autoridades de Uruguay, país que ostenta la “presidencia pro tempore” de la Comunidad Iberoamericana, están preparando la convocatoria, en el mes de octubre en Uruguay, de una reunión técnica en la que las personas designadas a tal fin por sus respectivos gobiernos analicen y debatan ese primer borrador distribuido, al tiempo que se abrirá también un periodo para recibir observaciones escritas. A este respecto es necesario recordar, como ustedes saben, que algunas de las cuestiones que plantea un Convenio de este tipo pueden afectar a centros de decisión distintos dentro de un mismo país y que ello hace que los plazos de respuesta sean necesariamente amplios.

Los resultados de la reunión de Uruguay y, en su caso, las observaciones escritas recibidas, se incorporarán a un nuevo borrador de Convenio que confiamos este disponible hacia finales del presente año, para ser nuevamente sometido a los responsables de los respectivos sistemas, en un proceso de permanente consulta que asegure la máxima participación posible.

En paralelo, la OISS continuará trabajando en el análisis de las legislaciones vigentes, de los Convenio bilaterales y multilaterales existentes y en la actualización del Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos, así como convocando y coordinando cuantas reuniones técnicas sean precisas, con el objetivo último de conseguir disponer de un Proyecto, debidamente consensuado y acordado, ya en el año 2007 en el que, de lograrse este objetivo, podría ser aprobado por los Ministros Responsables y elevado a la consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno.

Sin duda éste es un objetivo muy ambicioso en relación con los tiempos que se suelen tardar en pactar instrumentos de este tipo, pero creo que el fuerte impulso inicial dado tanto por los Ministros en Segovia como por la Cumbre de Salamanca, el amplio nivel de acuerdo alcanzado en temas clave, tanto en el acuerdo de Segovia como en las respuestas recibidas con posterioridad a los documentos ya circulados y, desde luego, la importancia y trascendencia del tema, pueden hacer posible que cumplamos estos plazos.

Desde luego, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y la Secretaría General Iberoamericana comprometen en ello todos sus esfuerzos, en la convicción de que estamos ante un proyecto trascendental para los países

iberoamericanos, para sus ciudadanos y para la propia Comunidad Iberoamericana que, por vez primera, contará, cuando este proyecto sea una realidad, con un instrumento jurídico de aplicación directa y exigible ante los tribunales, en lo que puede ser la primera manifestación de un futuro "corpus" jurídico de la Comunidad Iberoamericana.

Por tal razón yo les animo también a participar e impulsar este proyecto desde sus respectivos países y confío en que con la colaboración y el esfuerzo de todos sea pronto una realidad.

Muchas gracias.