

# 10

Años de vigencia

## Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social



  
Convenio Multilateral  
Iberoamericano de  
Seguridad Social

Secretaría Técnica:





**Para cualquier consulta, póngase en contacto con la Secretaría General de OISS:**

Teléfono: (34) 91 561 17 47 / 91 561 19 55

Direcciones corporativas de contacto: [www.oiss.org](http://www.oiss.org)

Secretaría general: [sec.general@oiss.org](mailto:sec.general@oiss.org)

ISBN:

La responsabilidad de las opiniones expresadas en la obra incumbe exclusivamente a sus autores/ras y su publicación, en ningún caso, puede considerarse como reflejo de la opinión de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS.

Prohibido el uso de esta obra con fines comerciales.

**Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Madrid, mes/año.**

# 10

Años de vigencia

**Convenio  
Multilateral  
Iberoamericano de  
Seguridad Social**



# Índice

<b>Prólogo</b> SM el Rey de España	8
<b>Presentación</b> Gina Magnolia Riaño Barón, secretaria general de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social	14
<b>10 años de protección a trabajadores migrantes, desplazados y sus familias</b> José Luis Escrivá Belmonte, ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Gobierno de España	16
<b>Una década del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social</b> Enrique V. Iglesias, ex secretario general Iberoamericano	20
<b>El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en la Comunidad Iberoamericana de Naciones</b> Rebeca Grynspan, secretaria general Iberoamericana	24
<b>El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Un instrumento de conservación de los derechos sociales</b> Adolfo Jiménez Fernández, ex secretario general Organización Iberoamericana de Seguridad Social	28
<b>Nacimiento, elaboración y aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social</b> Francisco Manuel Jacob Sánchez, ex vicesecretario general de la OISS	34

<p><b>La portabilidad de los beneficios y derechos de la Seguridad Social en la Argentina: la centralidad del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social como instrumento de protección social de los trabajadores migrantes</b></p> <p>Claudio Moroni, ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social</p> <p><b>Argentina</b></p>	44
<p><b>A globalização da Proteção Social</b></p> <p>Carlos Eduardo Gabas, ex ministro de Previdência Social</p> <p><b>Brasil</b></p>	54
<p><b>A Convenção Multilateral Ibero-Americana de Segurança Social no Brasil</b></p> <p>Benedito Adalberto Brunca, diretor de Programas Previdenciários de Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, Ministerio da Economia</p> <p><b>Brasil</b></p>	60
<p><b>Acciones del Gobierno colombiano para la adopción del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social – Protección del Derecho a la Seguridad Social de los trabajadores migrantes y sus familias</b></p> <p>Ángel Custodio Cabrera Báez, ministro de Trabajo</p> <p>Con la asesoría de:</p> <p>Andrés Felipe Uribe Medina, viceministro de Empleo y Pensiones</p> <p>Ministerio del Trabajo</p> <p><b>Colombia</b></p>	66
<p><b>Alcance de la Caja Costarricense de Seguro Social sobre el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, Costa Rica</b></p> <p>Román Macaya Hayes, presidente ejecutivo Caja Costarricense de Seguro Social</p> <p><b>Costa Rica</b></p>	74
<p><b>El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en Chile</b></p> <p>Pedro Contador Abraham, abogado, Subsecretaría de Previsión Social</p> <p>Ministerio de Trabajo y Previsión Social</p> <p>Patricia Monjes Mac Hugh, abogada, Superintendencia de Pensiones</p> <p><b>Chile</b></p>	82
<p><b>Diez años de la aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social: El rol de Chile</b></p> <p>María José Zaldivar Larraín, ex ministra de Trabajo y Previsión Social</p> <p><b>Chile</b></p>	92
<p><b>Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social: el caso ecuatoriano</b></p> <p>IJorge Wated Reshuan, presidente del Consejo Directivo</p> <p>Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social</p> <p><b>Ecuador</b></p>	96

<b>El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en España</b>	<b>102</b>
Octavio Granado Martínez, ex secretario de Estado de Seguridad Social España	
<b>Retos a los que se enfrenta el Convenio que ha permitido coordinar, de manera multilateral, los sistemas de Seguridad Social de la Comunidad Iberoamericana</b>	<b>112</b>
María Teresa López González, Laura Molins Roger Instituto Nacional de la Seguridad Social España	
<b>Convenios Internacionales de Seguridad Social en Paraguay: su incidencia en la ampliación de la cobertura del régimen de jubilaciones y pensiones</b>	<b>118</b>
Mónica Recalde, directora general de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Paraguay	
<b>El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y la transformación digital: retos y oportunidades</b>	<b>130</b>
Héctor Cusman Veramendi, intendente de Pensiones Beneficios Superintendencia de Banca, Seguros y AFP Perú	
<b>El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social</b>	<b>138</b>
Diana Ángeles Santander, directora de Seguridad Social y Migración Laboral Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo Perú	
<b>Portugal e a Convenção Multilateral Iberoamericana de Segurança Social</b>	<b>144</b>
José Cid Proença , ex director-geral da Segurança Social Portugal	
<b>El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en la República Dominicana</b>	<b>150</b>
Luis Miguel De Camps García, ministro de Trabajo República Dominicana	
<b>10 años tratando de mejorar los derechos de las personas iberoamericanas</b>	<b>156</b>
Ernesto Murro, ex ministro de Trabajo y Seguridad Social, ex presidente del Banco de Previsión Social Uruguay	
<b>Consideraciones sobre los primeros 10 años del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. La Experiencia Uruguaya</b>	<b>170</b>
Dra. Natalia Peña Caballero, Secretaria General de Directorio, Banco de Previsión Social Uruguay	

**Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado  
y de Gobierno y sus mandatos** 180

**Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social** 186  
Español  
Portugués

**Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social** 256  
Español  
Portugués



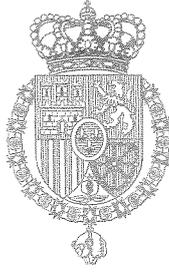




# Prólogo /

por SM El Rey de España





MENSAJE DE SU MAJESTAD EL REY  
PARA PUBLICACIÓN CONMEMORATIVA DEL  
X ANIVERSARIO DEL  
CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE  
SEGURIDAD SOCIAL

Mayo de 2021





Han transcurrido ya diez años desde que entró en vigor el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, posiblemente el mayor logro en materia de cooperación legislativa internacional para la protección de los trabajadores a ambos lados del Atlántico.

Nuestra historia reciente nos demuestra que garantizar la asistencia y el acceso a prestaciones sociales suficientes para los ciudadanos ante situaciones de necesidad ha sido y es un objetivo buscado por los poderes públicos. Sin duda, nada hay más inherente a la función de un Estado moderno y avanzado que proporcionar amparo a los más vulnerables; y esta es la principal razón de ser de los sistemas públicos de seguridad social.

Avanzar y lograr materializar la voluntad ejecutiva en un instrumento de protección para los derechos de los trabajadores, particularmente de los que se vieron obligados a emigrar, así como de sus familias, nunca ha sido una tarea fácil. Y en este sentido, es preciso poner de relieve la inestimable coordinación entre las legislaciones internas en materia de pensiones y el auspicio de los sistemas de Seguridad Social de los diferentes Estados iberoamericanos que lo han hecho posible. Porque si es cierto que no puede haber libertad sin seguridad, la misma seguridad que proporciona la existencia de mecanismos de protección como el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social constituye, sin duda, un elemento que ayuda a construir una sociedad más libre y avanzada.

Este Convenio supone hoy el mayor instrumento para garantizar, en un importante número de países y en materia de Seguridad Social, la máxima protección de los ciudadanos, independientemente de su origen. Con la V Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social, celebrada en España en 2005, se inició una fructífera andadura que hace ahora diez años cristalizó con la entrada en vigor del Convenio, gracias a su ratificación por siete Estados parte. Desde entonces, ha sido suscrito por una quincena de países, convirtiéndose en un elemento imprescindible por su carácter eminentemente práctico.

Los beneficios que su implementación ha representado para, potencialmente, 11.700.000 trabajadores de la Región, nos lleva a constatar con orgullo que el Convenio constituye un instrumento de inclusión y de amparo para muchos hogares; y que, con gran mérito, aúna modelos de Seguridad Social muy diversos, al tiempo que en los últimos años ha beneficiado a cerca de 86.000 trabajadores.

Y en esta oportunidad, quiero recordar particularmente las palabras que tuve el honor de pronunciar con ocasión de la XXV Cumbre Iberoamericana. Señalé entonces que *"Son (...) evidentes los lazos que nos unen en todos los ámbitos, pero, sobre todo, lo relevante hoy día es que compartimos un sólido acervo, claramente reflejado en las Declaraciones de las Cumbres, que está basado en principios y valores comunes, en la cultura, en la visión humanista y en una vocación universal caracterizada por la solidaridad. (...) Valga como ejemplo el Convenio Multilateral sobre Seguridad Social, que permite garantizar las cotizaciones y sus pensiones futuras a los trabajadores que han desempeñado su labor en más de un Estado parte."*

Ante los potenciales beneficiarios de este Convenio y a todos los actores que hacen posible que celebremos dos lustros de camino, quiero mostrar mi mayor respaldo al proceso de firmas y ratificaciones del Convenio, para que continuemos avanzando por la senda de la solidaridad y la seguridad social.

A handwritten signature in blue ink, enclosed within a blue ink scribble that forms a wide, shallow U-shape. The signature itself is cursive and appears to read "V. de la R.".







# Presentación /

por **Gina Magnolia Riaño Barón**

Secretaria general Organización Iberoamericana de Seguridad Social

El día 1 de mayo de 2011, una vez transcurridos tres meses desde que se produjo el depósito por siete países de sus correspondientes instrumentos de ratificación, entró en vigor el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

Se cumplen, pues, en 2021, diez años de vigencia del Convenio y, con tal ocasión, desde la Organización Iberoamericana de Seguridad Social celebramos esta efeméride con la edición de la publicación que a través de estas líneas tengo honor de presentarles, en la que se recogen un total de 20 artículos de distintos autores; los textos originales del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y su Acuerdo de Aplicación en los dos idiomas del Convenio, español y portugués; las múltiples referencias a tales textos emanadas de la sucesivas Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno; las actas de depósito de los instrumentos de ratificación del Convenio por los países representados en el libro; y múltiples testimonios fotográficos del proceso seguido, desde el inicio de este ambicioso proyecto en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social (Segovia, España, 2005) y la XV Cumbre Iberoamericana (Salamanca, España, 2005), hasta la última reunión del Comité Técnico Administrativo del Convenio en 2020.

Los artículos recabados constituyen el núcleo esencial de la publicación y recogen las experiencias e impresiones de autores y autoras de 11 países iberoamericanos, en nueve de los cuales el Convenio está plenamente vigente (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, España, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay) y dos (Colombia y Costa Rica) que son firmantes del mismo, cuyos procesos de ratificación se encuentra aún en tramitación. Todo ello con el objetivo de recoger los valiosos testimonios de algunas de las más de 100 personas que participaron en los cuatro años que duró el proceso de elaboración, negociación y aprobación del Convenio y de reflejar, también, la opinión de otras que han tenido o tienen responsabilidades en su aplicación

A través de estos artículos podemos conocer cómo se desarrolló este proceso, desde sus inicios, de la mano de personas que estuvieron muy presentes en él, ya sea en representación de sus respectivos países, como Eduardo Gabas y Benedito Brunca de Brasil, Pedro Contador y Patricia Monjes de Chile, Octavio Granado de España, o Ernesto Murro de Uruguay; o desde los organismos internacionales a los se encomendó la labor de impulsar y desarrollar el proyecto, como Enrique V. Iglesias, primer secretario general de la Secretaría General Iberoamericana, designado en la misma V Cumbre en la

que se inició el proyecto de Convenio, o Adolfo Jiménez y Francisco Jacob, secretario y vicesecretario general, respectivamente, de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social que dio el necesario sustento y apoyo técnico a todo el proceso

También se muestra la situación en los momentos actuales, a través de las aportaciones de Claudio Moroni de Argentina, María José Zaldívar de Chile, Ángel Custodio Cabrera de Colombia, Román Macaya de Costa Rica, Jorge Wated de Ecuador, María Teresa López y Laura Molins de España, Mónica Recalde de Paraguay, Héctor Cusman y Diana Ángeles Santander de Perú, José Cid Proença de Portugal, Luis Miguel de Camps de República Dominicana y Natalia Peña de Uruguay y, por supuesto, Rebeca Grynspan actual secretaria general iberoamericana desde 2014.

Con estos artículos, así como con los documentos, referencias y testimonios gráficos recogidos en este libro conmemorativo, hemos pretendido ofrecer a las instituciones implicadas y al público interesado en general, una panorámica lo más completa posible de este instrumento internacional, desde su planteamiento inicial, hasta su aplicación en los momentos actuales y en los ya más de 86.000 expedientes tramitados a su amparo.

Al mismo tiempo, hemos buscado animar, una vez más, a aquellos países que aún no han procedido a su firma y ratificación, a incorporarse a este ambicioso proyecto que es, ya hoy, una realidad vigente en 12 países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Quisiéramos que esta conmemoración invite a revisar el importante avance que el Convenio ha supuesto hasta ahora, pero también a impulsar nuevos pasos en el futuro, como la adhesión de un mayor número de países, la coordinación con la Unión Europea, y la posible ampliación de las prestaciones cubiertas por el Convenio, especialmente en el ámbito de la salud, haciendo de este Convenio un instrumento dinámico que pueda adaptarse a las cambiantes necesidades de la ciudadanía iberoamericana.

No quisiera terminar esta presentación sin agradecer, en nombre de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y en el mío propio, sus aportaciones a todas las personas que han colaborado en ella. Quisiera dedicar un agradecimiento muy especial a Su Majestad, el rey Felipe VI, que ha tenido la amabilidad de prologar esta publicación y al ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España, José Luis Escrivá, por su texto introductorio. Quisiéramos también tener un sentido recuerdo para aquellos que, como Alfredo Conte Grand, Fernando Moreira Maia, Eduardo Giorgi o Jorge Bruni, entre otros, tuvieron una activa participación este proceso y que ya no nos acompañan.







# 10 años de protección a trabajadores migrantes, desplazados y sus familias /

por **José Luis Escrivá Belmonte**

Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España

En un mundo como el actual, en el que lo efímero muchas veces nos marca el día a día, que el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS) celebre su décimo aniversario es una noticia especialmente positiva.

Su importancia cualitativa es patente: se trata del primer instrumento internacional a nivel iberoamericano que protege en el ámbito de prestaciones económicas a los trabajadores y garantiza los derechos de millones de trabajadores migrantes, sus familias y trabajadores de multinacionales. Y también es más que loable el esfuerzo que muchos Estados Iberoamericanos hemos hecho para coordinar nuestras legislaciones nacionales en materia de pensiones, como garantía de la seguridad económica en la vejez, la incapacidad o muerte, protegidos bajo los esquemas de Seguridad Social. En un mundo globalizado como el de hoy, estos esfuerzos mejoran la vida de los ciudadanos y eso es algo por lo que debemos de trabajar todos.

Debemos felicitarnos no solo por sus loables objetivos sino porque España fue inspiradora de este gran proyecto. De hecho, el convenio multilateral surge, a propuesta de nuestro país y de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), en la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebró en Salamanca en 2005. Me consta que puede ser considerado como la máxima realización práctica de estas cumbres ya que es el único instrumento jurídico, emanado de ellas, que reconoce derechos a favor de los ciudadanos.

No sería justo dejar de reconocer el gran papel desempeñado por la OISS, puesto que se encargó de todo el proceso de elaboración y negociación de este Convenio y su Acuerdo de Aplicación, pero además ejerce como secretaria de su Comité Técnico Administrativo.

Tras ese exitoso proceso de elaboración y negociación, el convenio iberoamericano de Seguridad Social se firmó el 10 de noviembre de 2007 y entró en vigor el 1 de mayo de 2011. Siete estados ratificaron esa firma.

Un ambicioso proyecto también por el número de potenciales beneficiarios: el conjunto de beneficiarios para los que el convenio es de aplicación efectiva, unos 400 millones de ciudadanos. El resultado, tras una década de vigencia, no puede ser más satisfactorio, como lo demuestran las adhesiones territoriales. Ya se encuentran aplicando el convenio Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay.

Si bien su ámbito de aplicación es la comunidad iberoamericana, se establecen fórmulas abiertas para permitir en un futuro la adhesión de los estados que inicialmente no lo suscribieron. En concreto, su extensión alcanza a los trabajadores de la comunidad iberoamericana, a sus familiares y a los nacionales de terceros países en tanto presten servicio en alguno de los estados parte del convenio. Y es que la flexibilidad es una de las características más necesarias hoy en día, para adaptarnos lo más rápido posible a cualquier nueva necesidad.

Si nos fijamos en los principios sobre los que se cimenta el acuerdo, destaca el de la igualdad de trato. Con carácter general, las personas amparadas por el convenio tienen derecho a los beneficios y quedan sujetas a las obligaciones que estén previstas en la legislación del Estado al que se aplique el mismo y donde desarrollen su actividad, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho estado. Dicho esto, la determinación de una única legislación aplicable cobra sentido, puesto que solo se puede estar amparado obligatoriamente por la normativa de Seguridad Social de un estado a la vez.

Tanto el convenio como el acuerdo establecen las reglas sobre qué normativa nacional se fija en cada caso, y evita así que pueda darse la obligación de cotizar en dos sistemas de Seguridad Social simultáneamente, pero manteniendo la protección, algo fundamental en un mundo como el actual, con tanta interrelación internacional.

No menos importante es el principio de conservación de las expectativas de derechos de pensión. Para adquirir el derecho a las mismas se pueden sumar los periodos de seguro, cotización o empleo cumplidos en cualquier otro estado parte, siempre que dichos periodos no se superpongan.

Es importante destacar que el convenio iberoamericano respeta las legislaciones nacionales vigentes en materia de Seguridad Social, con un objetivo básico, asegurar la cobertura social de los trabajadores que, a lo largo de su vida laboral o profesional, se desplazan de un estado a otro. Son características de su contenido, unas disposiciones claras y precisas sin que quepan interpretaciones diversas. Por ello, en los casos de discrepancia, la competencia de interpretar la situación planteada corresponderá al comité técnico administrativo, integrado por un representante de cada uno de los estados firmantes.

Esa salvaguarda a los trabajadores migrantes desplazados y sus familias alcanza tanto a las prestaciones contributivas de invalidez, vejez, supervivencia, como accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, si bien existe la posibilidad de acuerdos bilaterales por los que dos o más estados pueden ampliar el ámbito de esas prestaciones. Para adquirir el derecho a las mismas se pueden sumar los periodos de seguro, cotización o empleo cumplidos en cualquier otro estado parte, siempre que dichos periodos no se superpongan.

Además, las prestaciones económicas de carácter contributivo se podrán percibir con independencia de que el interesado se encuentre o resida en el territorio de otro estado parte. Cada uno abonará sus propias prestaciones directamente al beneficiario. No obstante, de las cuantías debidas por un estado

al beneficiario de las prestaciones, se podrán deducir las cuantías superiores a las debidas abonadas por otro estado. Esta deducción se podrá realizar en las condiciones y los límites establecidos por la legislación del Estado parte que realiza la deducción, como si se tratase de una cantidad pagada en exceso por ella.

Por tanto, todas las personas que reúnan los requisitos exigidos por las legislaciones de varios estados parte para tener derecho a pensión contributiva, podrán percibir ésta de cada uno de ellos. Estas dos prerrogativas del convenio son claves para favorecer la movilidad internacional, algo más común cada día y que debemos seguir fomentando en el futuro.

El convenio es muy completo y también establece pautas minuciosas para coordinar los casos en los que un trabajador haya cotizado en un país con un sistema de reparto y, en otro, con un sistema de capitalización. Fijando un patrón por el que se determina que, en aquellos estados con regímenes basados en el ahorro y la capitalización, los afiliados a una Administradora de Fondos de Pensiones o Institución similar financiarán sus pensiones en el estado parte que se trate, con el saldo acumulado en su cuenta de capitalización individual y en los términos establecidos en la legislación de dicho estado.

Respecto al papel de colaborador de España en la implementación del convenio, nuestro país considera que es la opción más positiva de cara a alcanzar la coordinación de los sistemas de Seguridad Social de la comunidad iberoamericana. En este punto España, como país con suficiente experiencia en su aplicación, puede prestar la colaboración técnica de sus expertos para informar a los países iberoamericanos aún no firmantes, o firmantes pero pendientes de completar el proceso necesario, sobre la implementación del convenio tanto en España como en otros países. Esa participación podría ayudar a solventar las dudas que algunos países puedan tener sobre las implicaciones de la ratificación del instrumento. De tal modo que las autoridades de esos países podrían comprobar la continuidad y eficacia del convenio multilateral en aquellos países en los que es de aplicación.

Es importante destacar que, respecto a los convenios bilaterales ya existentes en materia de la Seguridad Social, el convenio multilateral no supone la desaparición de los mismos si son más favorables para los posibles beneficiarios.

Una garantía que queda reflejada en el artículo octavo del CMISS, es la de precisar que el convenio tendrá plena aplicación en todos aquellos casos en los que no existan acuerdos bilaterales o multilaterales de Seguridad Social vigentes entre los estados parte y, en los casos en que sí existan convenios bilaterales o multilaterales, se aplicarán las disposiciones que resulten más favorables al beneficiario, por lo que cada estado informará a la secretaría general de la OISS sobre los convenios bilaterales y multilaterales que están vigentes entre ellos. Lo importante es garantizar la mejor protección posible para todos, a partir de un mínimo común.

Dentro del ámbito europeo, Iberoamérica y Europa comparten la preocupación por la protección del trabajador migrante. En una sociedad como la actual, globalizada e interrelacionada, esa protección reclama un enfoque integral y universal, que no dependa de la existencia o no de un instrumento bilateral. A ese enfoque responden el convenio y los reglamentos de coordinación europeos que han conseguido superar la bilateralidad para ofrecer un escenario más multilateral, basado en integraciones políticas y económicas o en pertenencia a una cultura o identidad.

Parece evidente que, los cambios que está experimentando nuestro modelo de sociedad, hacen a cada momento más necesario iniciar un proceso de coordinación entre el convenio multilateral y los reglamentos europeos, que permita una mayor protección para los trabajadores migrantes de uno y otro lado del Atlántico que acrediten períodos de seguro en estados iberoamericanos y europeos. Sin olvidar que la existencia de una adecuada coordinación podría servir de instrumento que contribuya a que, trabajadores migrantes y empleadores de la economía informal, valoren las ventajas que ofrece la Seguridad Social y procedan a la correspondiente normalización de afiliaciones y abono de las cotizaciones.

En este sentido, hay que señalar que el convenio multilateral es un instrumento que acoge la totalidad de los principios aceptados internacionalmente, resultando plenamente homologable con otros similares como, por ejemplo, los mencionados reglamentos europeos de coordinación de la Seguridad Social. Basta recordar el dictamen del Comité Económico Social Europeo (CESE) de noviembre de 2012, así como la declaración de la I Cumbre CELAC-UE (comunidad de estados latinoamericanos caribeños y de la Unión Europea) que tuvo lugar en Santiago de Chile en 2013.

Un aniversario que llega también con retos como, por ejemplo, el de examinar objetivamente las necesidades mutuas y los intereses comunes, para propiciar un acercamiento entre los dos grandes instrumentos de coordinación, CMISS y reglamentos europeos.

Finalmente, indicar que el éxito del convenio lo avalan también sus números. Según los datos facilitados por la Secretaría General de la OISS, el número de trabajadores beneficiados por el convenio multilateral supera los 85.600. Las consultas recibidas en esta organización son 925 de un total de 19 países, 216 de España, y han atendido más de 400 consultas presenciales y telefónicas en la Secretaría General.

La OISS ha impartido, hasta la fecha, un total de 16 cursos sobre el CMISS (entre virtuales y presenciales) y ha participado en numerosas actividades de difusión del convenio con asociaciones de migrantes, universidades, cuerpo diplomático, funcionarios de Seguridad Social, etcétera.

Y eso en estos 10 años de vigencia. A partir de ahora, el futuro es más que prometedor. La labor protectora de la Seguridad Social para esos migrantes, trabajadores desplazados y sus familiares en la comunidad iberoamericana no dejará de crecer y esperamos celebrar dentro de otra década nuevos logros colectivos.





# Una década del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social /

por **Enrique V. Iglesias**

Ex secretario general Iberoamericano

La Cooperación Iberoamericana entre los países americanos y los de la Península Ibérica, constituyen un excelente ejemplo donde la colaboración que haciendo pie en la historia, con todos sus activos y pasivos, se fue consolidando a lo largo de los años, para ser hoy, un buen ejemplo de solidaridad y apoyo a valores compartidos de países con historias compartidas.

Esa cooperación tuvo un desarrollo muy creativo cuando el final de la Segunda Guerra Mundial, en apoyo a la paz, se crearon las Naciones Unidas y nació la Red de Organizaciones Internacionales dedicadas a la cooperación económica y social en múltiples frentes.

Los países iberoamericanos se sumaron a esa corriente de relacionamiento internacional con la creación de instituciones con fines específicos en el campo social. En la década de los 40 e inicios de la de los 50, se crearon dos instituciones pioneras en el área de la Cooperación Iberoamericana. La Organización Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y la Organización Iberoamericana para la Seguridad Social (OISS). Estas dos instituciones formaron parte del movimiento universal que siguió a la terminación de la Segunda Guerra Mundial, por instalar en un mundo libre y en paz, el concepto de solidaridad internacional.

Ese objetivo superó la concepción tradicional de la caridad como deber moral en las grandes religiones para impulsar el nuevo concepto de solidaridad. Este concepto inaugura el reconocimiento de la obligación moral de los ciudadanos y de los países de apoyar grandes objetivos sociales de interés colectivo y en forma especial salir al encuentro de las necesidades básicas de eliminar la pobreza en las grandes mayorías de las sociedades humanas.

Ese mismo espíritu surgió bajo la inspiración de culturas, tradiciones, valores e idiomas, compartidas en 22 países unidos en el compromiso de constituir una Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Bajo ese espíritu nacieron las organizaciones constituidas por los países iberoamericanos que reprodujeron en el medio iberoamericano el apoyo privilegiado a dos sectores claves en el desarrollo de nuestras naciones: la educación y la seguridad social. La OEI y la OISS son la respuesta de la forma como el nuevo espíritu internacional inspiró a España y en especial a las Repúblicas Iberoamericanas para promover estas áreas de cooperación.

Las iniciativas pudieron prosperar en medio de un clima político complejo para adoptar iniciativas de cooperación como las que inspiraron la creación de estas instituciones. Pero prevaleció una visión que sobrepasó las distancias políticas de aquellos tiempos para privilegiar los intereses compartidos de sus sociedades.

La normalización democrática de los países iberoamericanos, a fines de la década de los años 90 del siglo pasado, inspiró un renovado espíritu de cooperación que permitió avanzar en la creación de las Cumbres Iberoamericanas de los Jefes de Estado y de Gobierno apoyada por una de la Secretaría General Iberoamericana.

Tanto las iniciativas pioneras mencionadas como la creación de esta comunidad política constituyen un éxito notable de visión política de sus gobiernos de aquellos momentos.

Mientras tanto, bajo crecimiento en la Península Ibérica y horizontes de oportunidad en América fueron dando impulso a fuertes corrientes migratorias hacia Latinoamérica que profundizaron lazos sociales y culturales de millones de emigrantes. Asimismo, corrientes migratorias desde América Latina hacia España y Portugal se crearon cuando en América Latina se produjeron severas crisis de crecimiento y desempleo. Posteriormente el desarrollo económico vigoroso de España y Portugal daría lugar a una forma adicional de cooperación liderada por los sectores privados en la economía de los países latinoamericanos. En momentos de dificultades económicas en los países desarrollados y en especial en la Península Ibérica, se alentaron flujos migratorios de recursos humanos en búsqueda de oportunidades de trabajo y de inversión desde la Península Ibérica hacia América Latina.

Es por la presión de estas realidades que operaron durante décadas y siguen operando que la creación de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social OISS cumple un activo papel en el área de la Seguridad Social. Tema que se inició en forma muy esperanzada en las primeras reuniones de los responsables de esas áreas en los países iberoamericanos. A inicios de la década de los 50 del siglo pasado comienzan las reuniones regulares de los representantes de la Seguridad Social de los gobiernos iberoamericanos.

Pero es importante destacar que el tema se ha dinamizado en los últimos tiempos por la preocupación por los problemas de la Seguridad Social de personas mayores en situación de pobreza extrema. El tema ha estado presente desde siempre en la historia con las acciones y los compromisos de las grandes religiones y de movimientos asistencialistas de origen privado. Pero el tema adquirió una creciente preocupación de orden público por los problemas específicos de la pobreza y la indigencia en las personas mayores.

Pero su institucionalización como responsabilidad pública fue adquiriendo un creciente impulso con la instalación del nuevo orden político internacional. La sensibilidad por los problemas sociales inspirada por políticos visionarios como Beveridge se vio reforzada por impulsos políticos que comenzaron a instalarse en las políticas de las Naciones Unidas, en las de los organismos de financiamiento y en los compromisos asumidos por los países desarrollados con la cooperación con los países en vías de desarrollo y en particular a sus problemas sociales.

## 1/

### Los compromisos de cooperación de la OISS

Una de las principales contribuciones de la OISS fue el de instalar desde muy temprano el diálogo para el intercambio de experiencias y estudios políticos y sociales.

La OISS viene desarrollando con su acción una notable contribución a los problemas de la Seguridad Social, impulsando el diálogo entre sus países, intercambiando sus experiencias en políticas de Seguridad Social. En igual forma, en el asesoramiento a los procesos de integración regional y gestión de Convenio de Seguridad Social como los aportados al Mercosur. En el mismo sentido operaron

los programas de Adultos Mayores, como los dirigidos a Discapacidad que incluyen la creación de centros para la autonomía personal y ayudas técnicas. La puesta en marcha de estas iniciativas se agrega a la contribución de la OISS en la asistencia y apoyo técnico a la modernización y gestión de los sistemas de Seguridad Social, a la acción formativa de dirigentes y gestores y los estudios, debates e investigaciones que ha venido promoviendo la OISS entre los responsables de la Seguridad Social en Iberoamérica.

## 2/

### El Convenio Iberoamericano de Seguridad Social

En este vasto panorama de actividades que fueron el resultado de las pioneras iniciativas de apoyo a un programa iberoamericano de Seguridad Social, se incorporó la movilización para crear un pionero acuerdo de Seguridad Social que atendiera la situación de las corrientes migratorias en el área iberoamericana. Esta pionera iniciativa, tuvo en la OISS el impulso y la creatividad de su secretario general, Adolfo Jiménez, gran impulsor técnico y político de la iniciativa.

En uno de sus artículos sobre el tema, Jiménez nos recuerda cómo se fue gestando la preocupación creciente por los problemas de la Seguridad Social en una Comunidad migrante como la Iberoamericana. Se combinaron dos preocupaciones: los de la Seguridad Social que requiere una creciente población para disfrutar una vejez digna, así como a los problemas derivados de la migración y los problemas emergentes, en una sociedad de migrantes.

Este último punto a tener en cuenta tiene rasgos muy propios en Iberoamérica. Los flujos migratorios operaron a lo largo de toda la historia independiente de nuestros países desde y hacia la Península Ibérica, y muy especialmente entre los países latinoamericanos. En ambos casos los flujos migratorios ocurrieron sin grandes trabas, constituyéndose en un gran activo social y económico de Iberoamérica. Comunidades que se asentaron en los países y se integraron a sus sociedades contribuyendo al fortalecimiento económico y social de los países recipientes. Esas corrientes se han vigorizado en los últimos años por problemas políticos conocidos. Hay estimaciones que llegan a superar en su conjunto a más de 10 millones instalados fuera de sus fronteras nacionales.

Así pues, no es posible referirse a los problemas de Seguridad Social sin tomar en cuenta a esta realidad social de nuestra región. Los hechos se venían imponiendo. Los migrantes realizaban sus contribuciones personales a los sistemas de Seguridad Social de los países donde trabajaron y era de justicia permitir que esos recursos se acumularan para asegurar un retiro digno y justo. Inspirados en ese principio, se fueron aprobando convenios bilaterales e incluso multilaterales como el caso del Mercosur. Pero, todos ellos -nos recuerda Jiménez- solo al 20% de los acuerdos que se estimaban necesarios para cubrir a las necesidades de la población migrante, así como también la implementación de normas generales que facilitaron su ejecución. Esta preocupación política por el tema quedó plasmada en V Conferencias Iberoamericana de Ministros Representantes de la Seguridad Social que tuvo lugar en Segovia en el año 2005.

En esa reunión, los Gobiernos resolvieron iniciar negociaciones para la elaboración de un Convenio Multilateral de Seguridad Social de la Comunidad Iberoamericana que en el menor plazo de tiempo posible permitiera contar con un instrumento único de coordinación de las legislaciones nacionales en materia de pensiones. Este acuerdo, con plena seguridad jurídica, debía garantizar los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias, protegidos bajo los esquemas de Seguridad Social de cada uno de los diferentes Estados Iberoamericanos. De ahí partió la preparación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social que aprobaron los Jefes de Estado y de Gobierno decidiendo adoptar las medidas necesarias para su pronta y adecuada puesta en vigor. La aprobación fue

realizada por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en Santiago de Chile en el año 2007. El objetivo de consenso era que los migrantes pudieran gozar en sus países de origen de los beneficios generados con su trabajo en los países receptores. Una gran conquista de la Cooperación Iberoamericana.

Hoy ese programa ha sido suscrito por países y ha sido aprobado por los respectivos parlamentos de países con un logro digno de celebrar y recordar en el año 2011. Hoy el convenio ha sido aprobado por 15 países y ratificados por 13 parlamentarios.

## 3/

### Algunos desafíos del futuro

En las últimas décadas, la labor de la OISS se ha visto desafiada por los problemas de una creciente demanda de Seguridad Social que alcanzó amplio desarrollo en muchos países en vías de desarrollo como los iberoamericanos.

Para Rodolfo Saldain, un destacado especialista en temas de Seguridad Social, ha dicho recientemente en un enjundioso ensayo "La era de los nuevos viejos": "Las próximas décadas estarán marcadas por tres grandes tendencias: el envejecimiento demográfico, las nuevas tecnologías y el crecimiento de la desigualdad en dimensiones insospechadas. El siglo pasado fue de explosión demográfica y auge de la adolescencia y la juventud. Este es el siglo del estancamiento demográfico y el apogeo de una nueva vejez, más enérgica, más productiva y saludable que nunca".<sup>1</sup>

En esta cita, el autor señala que serán complejos los grandes desafíos a los que la OISS deberá dedicarse en los próximos años. La amplia experiencia adquirida en más de medio siglo de trabajar en el tema de Iberoamérica la califican muy especialmente para hacer sustanciales contribuciones en los nuevos desafíos de la región iberoamericana en el área de Seguridad Social.

En primer lugar, los temas del estancamiento demográfico están cuestionando las formas de financiamiento de la Seguridad Social, los problemas de la edad de retiro, las distintas fuentes públicas y privadas de financiamiento, su impacto en las finanzas públicas globales entre otros.

Pero igualmente estarán desafiadas el posible envejecimiento activo con su potencial contribución a la productividad de la economía en su conjunto, como también estamos desafiando la calidad de los servicios en las residencias públicas o privadas de personas mayores.

Igualmente afloraron temas como es el acompañar el ocio o la soledad, tema de creciente atención en algunos países europeos. Todos estos temas con distintos matices y urgencias se presentarán en todas las sociedades iberoamericanas, desafiando culturas y tradiciones que deberán ser administradas con equidad y una visión global de los problemas. Y por supuesto, formarán parte esencial de los grandes equilibrios macroeconómicos.

El segundo desafío que señala el autor es el tema del impacto tecnológico especialmente en la forma cómo habrá de estructurarse el trabajo en el mundo que vendrá. Formas que reclaman nuevas vías de enfrentar los temas de estructura y financiamiento de la Seguridad Social con nuevas aportaciones contributivas o voluntarias de financiamiento o el apoyo de las finanzas públicas.

---

<sup>1</sup> Rodolfo Saldain "La era de los nuevos viejos".

Por último, el tema de la desigualdad tiene amplias proyecciones, pero hay una que se destaca en el ámbito de políticas sociales de las que se ocupa la OISS. Me refiero a los problemas de las relaciones intergeneracionales, en una sociedad donde la población pasiva aumenta en forma vigorosa creando nuevos desafíos que se presentarán con distinta forma sobre las nuevas generaciones.

Este listado incompleto de desafíos da cuenta de la gran tarea que deberá enfrentar la OISS en el futuro al servicio de la región iberoamericana. Ciertamente la experiencia pasada será una gran fuente de inspiración, pero en particular el contar con la confianza de los operadores en los temas de la Seguridad Social y las experiencias compartidas de los diversos países será un instrumento invaluable de su respuesta a los problemas de la Seguridad Social. La OISS tiene en esa tarea una gran experiencia y un gran desafío.



XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Salamanca (España), 2005



# El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en la Comunidad Iberoamericana de Naciones /

por **Rebeca Grynspan**

Secretaria general Iberoamericana

Estamos viviendo tiempos excepcionales y dolorosos. En medio de una de las peores crisis que ha enfrentado la humanidad, no existe rincón de Iberoamérica que no haya sido fuertemente golpeado por la pandemia. En términos de muertes, con tan sólo el 9% de la población mundial, la región carga con el 30% de los fallecidos por el covid-19. En términos económicos, el Fondo Monetario Internacional pronostica que el conjunto de países iberoamericanos no recuperará el PIB per cápita del 2019 hasta por lo menos el 2025.

En el corto plazo, nuestra principal esperanza radica en unir esfuerzos para contener la expansión del virus hasta desplegar programas masivos de vacunación. Lamentablemente, hemos presenciado una respuesta multilateral insuficiente para este tamaño desafío. Según People's Vaccine Alliance, los países ricos han comprado suficientes vacunas para inocular tres veces a su población. Por su parte, en el 2021 los países en desarrollo sólo podrán administrar una dosis por cada diez habitantes. Este enfoque nacional para resolver un problema global es perjudicial para todos, particularmente para nuestra región. Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, atrasarnos un trimestre vacunando cuesta a las economías latinoamericanas cerca de \$125.000 millones en crecimiento perdido, casi el 2,5% del PIB regional.

Dentro de la región, resuenan con renovada fuerza voces que se preguntan qué hubiera pasado si hubiésemos enfrentado esta crisis más unidos. De telón de fondo, sigue el anhelo, mío y de muchos, de impulsar una Iberoamérica que sea capaz de usar todo su potencial conjunto. Este enero, en el debate organizado por EFE en el marco de la Agenda Davos: "¿Cómo lograr que América Latina tenga su 'Plan Marshall' post COVID-19?", me preguntaron si veía posible que nos recuperásemos con integración. Respondí que sí, pero en la medida que dejásemos de esperar una integración total, de arriba abajo, con I mayúscula. Hay que aceptar que la integración será primero multinivel y multiactor, implicará la convergencia de iniciativas que inicialmente serán subregionales (a modo de los diálogos y cumbres entre la Alianza de Pacífico y Mercosur), e incluirá temas no solo económicos, sino también educativos, culturales y regulatorios.

Por lo anterior, el décimo aniversario del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social es una ocasión propicia para celebrar un hito en la integración regional, y reflexionar sobre qué camino queremos transitar como región en este nuevo escenario global.

El Convenio es, sin duda, una de las grandes conquistas del espacio iberoamericano y un instrumento pionero a nivel internacional, al permitir la coordinación de los sistemas de pensiones de los Estados miembros y admitir la posibilidad de acreditar los períodos de cotización realizados en los demás países que son parte del Convenio. Se trata de un ejemplo extraordinario de cómo la integración y la cooperación regional pueden tener implicaciones prácticas de vital importancia para nuestros ciudadanos y ciudadanas.

Al garantizar derechos en materia de Seguridad Social a millones de trabajadores y familias iberoamericanas sobre los frutos de su esfuerzo, este Convenio lleva diez años no sólo estrechando los lazos en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, sino fomentando la movilidad intrarregional, cimentando nuestra identidad y, sobre todo, avanzando en justicia.

En efecto, la coordinación internacional para garantizar que migrantes puedan acceder a prestaciones económicas contributivas de invalidez, vejez, supervivencia, accidentes de trabajo y enfermedades personales, es un primer e importante paso para dar a cada iberoamericano lo que le corresponde.

El sufrimiento que ha causado esta pandemia nos ha mostrado el horizonte hacia dónde seguir transitando. Ha quedado de manifiesto, una vez más, que en nuestras sociedades sólo somos tan fuertes como el miembro más débil, y con este convencimiento, resulta fundamental avanzar hacia sistemas de protección social universales.

Lo anterior cobra especial relevancia en los tiempos de cambio acelerado que vivimos. En mi opinión, con esta pandemia ha comenzado realmente el siglo veintiuno. Los siglos no empiezan de manera cronológica, el siglo veinte por ejemplo comenzó verdaderamente con la primera guerra mundial. Antes se decía que los atentados del 11 de septiembre y la posterior guerra de Iraq fueron el comienzo del siglo, pero su efecto en retrospectiva fue principalmente geopolítico y reducido a algunas regiones del planeta. Esta pandemia, en cambio, ha cristalizado tendencias tecnológicas, sociológicas y políticas que afectan a casi toda la humanidad en su conjunto y en esa cristalización sí que hay un cambio de época.

La política –y la política pública– sirven precisamente para dar respuesta a este cambio, para renovar y mantener vigente una institucionalidad capaz de atender las demandas de una sociedad en constante transformación. Esto es aún más cierto en los sistemas de seguridad social, que son un verdadero espejo de las dinámicas laborales y de protección de una población.

Hoy, a pesar de los avances, los sistemas de seguridad social iberoamericanos continúan divorciados de esta realidad. La pérdida del empleo, una enfermedad en la familia, un desastre natural, sorprende todavía a millones de trabajadores y trabajadoras en estado de absoluta exposición. Más aún si son migrantes, mujeres, indígenas o afrodescendientes; más aún si se encuentran el cruce donde se superponen y acentúan las desigualdades. Se da la paradoja que un sistema diseñado para proteger le falla precisamente a quienes más protección necesitan; una institución que debiera ser una red de protección replica y hasta agrava las desigualdades y las brechas existentes en la sociedad que esta pandemia, a su vez, ha exacerbado.

Aprovechando el espacio que este aniversario supone para reflexionar sobre nuestras instituciones de seguridad social, quisiera esbozar por lo menos cuatro frentes que debemos considerar para transformarlas, y así avanzar hacia una protección social universal en Iberoamérica.

En primer lugar y en línea con lo mencionado anteriormente, es urgente considerar el impacto de la estructura actual de los sistemas de seguridad sobre los grupos más vulnerados en la sociedad. En particular, los últimos datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) muestran que la brecha de género en la densidad de cotizaciones es de alrededor de 15%. Desde la primera cotización, los hombres cotizan en promedio un 75% del tiempo total de su vida laboral, mientras que las mujeres sólo un 60%. Es una miopía no reconocer, en este caso y otros, que esta decisión trasciende la esfera individual: hay factores estructurales en juego.

Adicionalmente, en los países en que las pensiones se calculan bajo modelos de capitalización individual, se aplican tablas de mortalidad diferenciadas para determinar la prestación por vejez. La mayor esperanza de vida de las mujeres se traduce, entonces, en menores pensiones para el grupo más vulnerado.

En segundo lugar, debemos adaptar nuestras instituciones de seguridad social cuanto antes para incorporar las tendencias demográficas de mediano y largo plazo en la región. Desde 1990 hasta 2020, la población de mayores de 60 años se ha más que duplicado hasta bordear los 100 millones. Actualmente nuestro desarrollo -y en consecuencia nuestra capacidad de gasto social- tiene como aliado un bono demográfico de juventud. Aprovecharlo será fundamental para enfrentar el 2040, punto de inflexión en el cual por primera vez la proporción de jóvenes entre 15 y 29 años será menor a la de las personas mayores de 60 años.

En tercer lugar, debemos adaptar nuestras instituciones de seguridad social ante al aumento en los niveles de informalidad que la pandemia traerá consigo. Antes del 2020, más de la mitad de la población latinoamericana no estaba formalizada. Para hacer frente a esta realidad, en los últimos 20 años la región ha doblado el gasto social en pensiones no contributivas. Supone un desafío adicional que producto de esta crisis, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la informalidad en la población latinoamericana subirá del 54% al 62%.

En lo inmediato, la informalidad ha sido un obstáculo transversal para la capacidad de respuesta de los gobiernos latinoamericanos ante la pandemia, tanto para contener el avance del virus como para hacer llegar transferencias de emergencia a la población más vulnerable. Respecto a esto último, el BID estima que, en promedio, 1 de cada 4 hogares latinoamericanos en el tercio poblacional con menores ingresos, compuesto mayoritariamente por trabajadores informales y autónomos, no está recibiendo las transferencias adicionales anunciadas por los gobiernos en el marco del covid-19.

Por otro lado, con vistas a una recuperación sostenible en el tiempo, resulta imprescindible fomentar la formalización del trabajo. Además de enfrentar precarización laboral, baja capacidad de ahorro y privación de seguridad social contributiva, los empleos informales se distribuyen con mayor preponderancia entre mujeres, jóvenes, indígenas, personas con menores niveles educativos y habitantes de zonas rurales. Encima, considerando que el 50% de las pensiones no contributivas se otorgan a beneficiarios fuera de la línea de pobreza, urge rediseñar la asignación de subsidios y transferencias para proteger efectivamente a los grupos más perjudicados.

Por último, y en estrecha relación con lo anterior, debemos adaptar nuestras instituciones de seguridad social ante la Cuarta Revolución Industrial, fenómeno caracterizado por la revolución digital, el internet de las cosas, la biotecnología, la inteligencia artificial, la acumulación creciente de big data, el uso de algoritmos para procesar información masiva y la interconexión masiva de sistemas y dispositivos digitales.

Como ante toda transformación, existen oportunidades y riesgos para las instituciones de seguridad social. Por un lado, la exponencial digitalización que la región ha experimentado desde el inicio de la pandemia puede ser un factor vital para impulsar la formalización. Sin embargo, renovar el Contrato Social en el siglo veintiuno requiere considerar la evolución de la naturaleza del trabajo, pilar esencial en el fortalecimiento de la cohesión social.

Sin ser taxativa, la automatización de trabajos requerirá invertir en aprendizaje continuo, la mayor movilidad laboral precisará de más apoyo estatal en las transiciones de empleo, y la presencia de una mayor proporción de autónomos en los mercados laborales requerirá, como señala la Organización Internacional del Trabajo (OIT), una actualización de sus instituciones para adaptarse, entre otros, a nuevas formas de empleo que tienen el riesgo de verse desprotegidas.

Transversal a estos cuatro frentes yace una lección valiosísima que hemos aprendido del Convenio Multilateral Iberoamericano: las instituciones nacionales de Seguridad Social, con sus propias particularidades, no son organizaciones aisladas, forman parte de la tupida malla de relaciones e intercambios personales, familiares, empresariales, sociales, culturales y científicos que cruzan a Iberoamérica, y están en el centro del nuevo pacto social que nuestra región necesita para recuperarse de esta crisis.

Con todo, un compromiso con el futuro requiere a su vez un compromiso con el pasado. Más aun considerando que los diez años del instrumento que hoy celebramos es un recordatorio que la comunidad iberoamericana de naciones es un vehículo de probada garantía, donde hemos construido esperanzas, y que en estos delicados momentos es una red que nos sostiene.

El recorrido que hoy celebramos no empieza hace diez años, sino hace más de setenta, en 1950, en el I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Barcelona. De ahí nace el germen que, ocho años más tarde, desembocaría en la creación de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, en el III Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Quito, Ecuador.

La consolidación de este organismo internacional iberoamericano permitió sumar un aliado infatigable para la consecución progresiva de la universalización de la Seguridad Social. Su compromiso con los adultos mayores de Iberoamérica, de hoy y del futuro, queda de manifiesto con el protagónico rol que jugaron en impulsar el instrumento que hoy celebramos, y que permite a la Comunidad Iberoamericana de Naciones mirar lejos, a un horizonte donde participemos de manera dinámica en la economía global y en la sociedad del conocimiento.

Los frutos de años de trabajo fueron inicialmente reconocidos después de la aprobación de la V Conferencia de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social, celebrada en Segovia, España, el año 2005. Meses después, la propuesta de elaborar un Convenio Multilateral Iberoamericano quedaría plasmada en la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de Salamanca, España y en la XVI celebrada el 2006 en Montevideo, Uruguay.

Al año siguiente, en un trabajo conjunto entre la Secretaría General Iberoamericana y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, se elevó el texto del Convenio Multilateral a la VI Conferencia de Ministros y Máximas Autoridades de Seguridad Social, realizado en Iquique, Chile. Tras su aprobación unánime, el Convenio fue presentado en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, celebrado en Santiago de Chile, en noviembre de 2007, donde también fue aprobado por unanimidad. Finalmente, tras pasar por las ratificaciones pertinentes a nivel nacional, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social entró en vigor el 1º de mayo de 2011.

A la fecha, este instrumento ha sido ratificado por 12 países iberoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay. Este hito en la historia iberoamericana y la cooperación internacional ha sido reconocido internacionalmente, entre otros, por el Comité Económico Social y Europeo, y tiene el potencial de garantizar derechos a más de 400 millones de trabajadores iberoamericanos.

Felicito a los gobiernos iberoamericanos que han adoptado este Convenio y animo a los países que aún no lo han hecho a firmar o ratificar el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, que constituye una herramienta fundamental para optimizar nuestros sistemas de seguridad social, preservando los derechos laborales que tanto esfuerzo nos han costado.

Como bien saben, Iberoamérica es amplia en sentido literal y figurado. En este espacio cabemos todas las personas, con nuestras propias características, con nuestros rasgos distintivos, con aquello que nos hace quienes somos. Hace 30 años, en la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno dimos el primer paso para cristalizar un acervo común compartido hace siglos entre regiones hermanas.

Desde ese entonces, hemos pasado de ser una Cumbre a ser una Conferencia, y de ser una Conferencia a ser, cada vez más, una Comunidad. Una comunidad de 22 países que exigen una relación más simétrica y horizontal, tal como da testimonio el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social que avanza en la equidad intra e intergeneracional.

Sabemos también que el futuro de mañana empieza hoy, que la Iberoamérica del porvenir será moldeada por las decisiones que tomemos en esta coyuntura crítica.

Tenemos como norte la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, más importantes que nunca, cuya consecución expandirá las oportunidades y capacidades de cada persona, sin dejar a nadie atrás, para llevar adelante el proyecto de vida que valore. En nuestra región tenemos también el recuerdo vivo de los logros de la cooperación iberoamericana, entre ellos, el fundamental Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, del que este año celebramos con alegría su décimo aniversario.

Aprovecho para felicitar también a la Secretaria General, Gina Magnolia Riaño Barón, cuyo liderazgo de la OISS estos ocho años ha sido instrumental para el desarrollo y solidificación de este Convenio. Esperemos que esta sea la primera de múltiples e interminables décadas de progreso, justicia y empoderamiento de la seguridad social en Iberoamérica.



XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Andorra, 21 de abril de 2021.



# El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Un instrumento de conservación de los derechos sociales /

por **Adolfo Jiménez Fernández**

Ex secretario general Organización Iberoamericana de Seguridad Social

## 1/

### Introducción

En este año, 2021, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS) cumple una década de su aplicación. Desde entonces protege los derechos contributivos adquiridos y en curso de adquisición en materia de pensiones de los migrantes que, a lo largo de su vida activa, han trabajado o trabajan en los distintos países del espacio iberoamericano en donde está en vigor el Convenio.

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), desde su creación ha tratado de impulsar la protección de los derechos sociales en los países iberoamericanos, con especial atención a la población migrante. Por tanto, para la OISS ha sido una constante la tendencia a promover una cierta armonización, especialmente, en cuanto a los principios generales, niveles mínimos de protección y estructura de los sistemas de seguridad social (Código Iberoamericano de Seguridad Social, 1995) de modo que favoreciese la cobertura social. Por ello, participó con gran interés en la elaboración técnica del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, así como en el Instrumento Andino de Seguridad Social a petición de las correspondientes instituciones iberoamericanas.

Ya en 2004, en el XIII Congreso Iberoamericano de Seguridad Social (organizado por la OISS en Salvador de Bahía) se puso de relieve que, más allá de los procesos de integración regional, era de gran importancia la coordinación de las legislaciones nacionales de seguridad social que pudiera *“garantizar la adquisición y conservación de derechos en los movimientos migratorios, a través de un Convenio Multilateral de Seguridad Social”* que se aplicase en todo Iberoamérica.

Y el momento apropiado llegó un año después (2005) con la celebración en Segovia de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social, donde se acuerda por unanimidad: *“iniciar el proceso de elaboración de un Convenio Multilateral de Seguridad Social de la Comunidad Iberoamericana... que permita contar con un instrumento único de coordinación de*

las legislaciones nacionales en materia de pensiones que, con plena seguridad jurídica, garantice los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, protegidos bajo los esquemas de Seguridad Social de los diferentes Estados Iberoamericanos”, y, a su vez, solicitar el apoyo y colaboración de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Una propuesta que es aprobada por unanimidad en la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada días después en Segovia. Con estas decisiones se encomienda a la OISS, con la colaboración de la SEGIB, la dirección de los trabajos para la elaboración e implementación de un Convenio Iberoamericano.

## 2/

### La coordinación multilateral de sistemas de Seguridad Social

América Latina es una zona con grandes movimientos migratorios, con una tasa de emigración neta de las más altas del mundo (CEPAL), siendo el 57% de estas migraciones de carácter interregional (Organización Internacional de las Migraciones, 2012), lo cual indica que millones de ciudadanos pueden configurar buena parte de su historia laboral a través de las cotizaciones realizadas en países diferentes.

A través de la movilidad en el mercado de trabajo se busca mejores condiciones de vida, por lo que sus historias laborales son cada vez más transnacionales, como consecuencia de su estancia en distintos países. Y frente a esta realidad los sistemas de seguridad social, sujetos al principio de territorialidad, pierden eficacia protectora. Se ensancha el ámbito de la actividad económica y laboral mientras que los sistemas nacionales de cobertura social, en la práctica, reducen la eficacia protectora de su campo de aplicación. Surge así la exigencia de que la globalización deba ir acompañada de la internacionalización de lo social para evitar una pérdida de derechos sociales en los trabajadores y familias migrantes.

Para ello es necesario el desarrollo de instrumentos internacionales que, coordinando los sistemas nacionales de seguridad social, mantengan la eficacia de los mecanismos de cobertura social y establezcan normas que concreten las obligaciones sociales en relación con la población migrante y con los desplazados temporalmente.

Con anterioridad al Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS), a principios del siglo XXI, los acuerdos multilaterales de seguridad social siempre habían surgido vinculados a uniones o asociaciones entre naciones que perseguían un fin común, y se agrupaban en un mismo marco político, jurídico y económico (UE, MERCOSUR, Comunidad Andina). Así pues, el reto novedoso que se planteó en aquella fecha era cómo lograr disponer de un convenio de seguridad social que se aplicase a un conjunto de países sin ninguna vinculación, asociación o unión jurídico-económica y, por tanto, sin un marco político común. Solo la voluntad de preservar los derechos a obtener una pensión contributiva de vejez, invalidez o supervivencia, en el espacio común iberoamericano de los trabajadores por cuenta propia o ajena, motivaba el objetivo de disponer de un convenio multilateral de seguridad social que superase las dificultades propias de sistemas muy distintos (reparto, capitalización individual, mixtos, en paralelo) y con grandes diferencias en los niveles de cobertura social de la población activa.

Probablemente esa disparidad en el grado y forma de cobertura, unido al importante movimiento migratorio existente en la región -según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) superaba los veinticinco millones de personas en 2007- supusieron un desafío y, a su vez, una urgente necesidad de abordar la tarea de disponer de un instrumento internacional de seguridad social que evitase el perjuicio y pérdida de derechos de buena parte de la población migrante. Una necesidad

que entonces se veía agravada por el escaso desarrollo en la región de los convenios bilaterales y por la exigencia de un amplio periodo mínimo de cotización (“carencia”) para acceder a una pensión de jubilación o vejez (cotización mínima en torno a 30 años) establecidos por los sistemas nacionales, lo que resultaba grave en un espacio con importante economía informal.

Era pues conveniente tratar de eludir el perjuicio que se produce en la cobertura social de los trabajadores cuando su actividad laboral transcurre en varios países, soslayando además que esa circunstancia provoque una tendencia hacia la informalidad, lo que podría conseguirse a través de un convenio multilateral que evitase la pérdida de los esfuerzos de cotización en los distintos sistemas.

Pero la tarea era compleja, por la diversidad de sistemas y gestores que existen y se aplican en la región, así como por la diferencia de cobertura. En cuanto a la variedad de modalidades de sistema de pensiones y su gestión, en el ámbito territorial que abarca el Convenio era una realidad a considerar. Esta diferencia de modelos exigió la capacidad de articular un CMISS que diera respuesta a las distintas situaciones que se pudieran plantear teniendo en cuenta las diversas realidades que muestra el cuadro siguiente:

<b>Modelo de pensiones</b>	<b>País</b>	<b>Gestión</b>	<b>Prestaciones</b>	<b>Contribución</b>	<b>Régimen financiero y gestión</b>
<b>Sustitutivo</b>	Chile México El Salvador R. Dominic.	Privada AFP, AFORES	No definida Aportación definida	Definida	<b>Capitalización individual Gestión privada</b>
<b>Paralelo</b>	Colombia Perú	Pública/ Privada	Definida No definida	No definida Definida	<b>Reparto / CI Gestión pública/ privada</b>
<b>Mixto</b>	Bolivia C. Rica Honduras Panamá Uruguay	Pública y Privada			<b>Reparto y CI</b>
<b>Guatemala</b>	Argentina Brasil Ecuador Guatemala Nicaragua Paraguay	Pública	Definida	No definida	<b>Reparto</b>

En cuanto al grado de cobertura de los sistemas de pensiones de la Seguridad Social, los datos muestran una gran diferencia entre los países de la zona. La media de cobertura en 2011 se situaba en un 45,9% sobre la población económicamente activa (PEA), con países que superaban muy ampliamente este porcentaje (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay) y el resto que mostraban valores inferiores. Una situación que, al día de hoy, no ha variado significativamente y que es producto del diferente grado de desarrollo de los sistemas de Seguridad Social, así como de la informalidad existente en la comunidad latinoamericana.

Una realidad que repercute en la protección del migrante, cuando al considerar el conjunto de su vida activa no puede completar los periodos de carencia exigidos por los diferentes sistemas donde ha cotizado, circunstancia que refuerza la necesidad de disponer de un instrumento internacional que permita totalizar periodos y de ese modo aprovechar los esfuerzos de cotización o aportación realizado en los lugares donde ha trabajado. Una función que en el espacio iberoamericano vino a cubrir el CMISS.

## 3/

### Desarrollo y contenido del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en 2021

El proceso de elaboración del Convenio Multilateral exigió un detallado análisis de los sistemas nacionales, debates y reuniones técnicas con las instituciones de Seguridad Social de todos y cada uno de los países, lográndose que en 2007 se presentase un proyecto de convenio a la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social celebrada en la ciudad de Iquique, aprobándose con pleno consenso el texto definitivo que poco después fue adoptado por unanimidad por la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile como Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Posteriormente, por la VII Conferencia de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social (Lisboa), se aprobó el Acuerdo de Aplicación del Convenio, ratificado por la XIX Cumbre Iberoamericana celebrada en Estoril (Portugal 2009). Los países firmantes sometieron el texto a la correspondiente ratificación de sus parlamentos, de acuerdo con la legislación interna al tratarse de un acuerdo multilateral. Se cerró con ello el desarrollo normativo de este instrumento internacional que entró en vigor en 2011.

En cuanto al contenido, se trata de un Convenio de coordinación de legislaciones nacionales que, partiendo del más absoluto respecto a las mismas, así como de la vigencia de los convenios bilaterales cruzados existentes entre los 22 países de la Comunidad Iberoamericana, viene a complementar estos últimos, extendiendo y completando su ámbito de acción y, en su caso, incorporando las nuevas realidades existentes. De manera que cuando en un mismo supuesto sean aplicables tanto el Convenio Multilateral, como un convenio bilateral vigente entre dos países, prevalecerán las disposiciones que resulten más favorables al beneficiario.

El cuanto al campo de aplicación el Convenio, en el espacio personal se aplica a las personas que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o de varios Estados Parte, es decir, afecta a los trabajadores dependientes o no dependientes que hayan cotizado en los distintos países iberoamericanos, así como a sus familiares y derechohabientes. En el ámbito material se refiere a las prestaciones económicas contributivas de invalidez, vejez, supervivencia y las derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Se excluyen expresamente las prestaciones no contributivas, las de asistencia social y las reconocidas a favor de víctimas de guerra, así como las prestaciones sanitarias, dadas las mayores dificultades de coordinación en este campo, aunque el propio Convenio recoge la posibilidad de que dos o más Estados Parte del mismo puedan ampliar entre ellos este ámbito material de aplicación, inscribiendo los acuerdos bilaterales o multilaterales alcanzados en el Anexo previsto a tal efecto.

El Convenio recoge y respeta plenamente los principios generales comúnmente aceptados en los instrumentos de coordinación en materia de Seguridad Social en el ámbito internacional, principios que constituyen también la base de los Reglamentos Europeos 883/04 y 987/09 que iniciaron su aplicación a primeros de mayo de 2010.

Igualmente, el Convenio tiene en cuenta el principio de **igualdad de trato**, extendiendo su ámbito de aplicación a cualquier persona que esté o haya estado sujeta a la legislación de uno o varios Estados Parte del mismo, con independencia de su nacionalidad, así como a sus familiares beneficiarios y derechohabientes. Enlaza así con los nuevos Reglamentos europeos y la doctrina de los Tribunales de Justicia, al no limitar su campo de aplicación por razones de nacionalidad.

En cuanto al principio de **unicidad de la legislación aplicable**, también se encuentra recogido en el Convenio mediante la aplicación de la norma general “*lex loci laboris*”, es decir, determinando que, salvo excepciones, la legislación a aplicar será la del país donde se realiza el trabajo. Las excepciones a este punto son también las habitualmente admitidas: transporte aéreo y marítimo, pesca en empresas mixtas, funcionarios públicos, personal diplomático o a su servicio o cooperantes, con las peculiaridades propias de cada supuesto. Se recoge además como excepción, el caso de la realización de trabajos cualificados cuando el trabajador, por cuenta propia o ajena, es trasladado por su empresa o se traslada para llevarlo a cabo, a otro Estado Parte durante un periodo máximo inicial de doce meses que, cuando se trata de trabajadores por cuenta ajena, podrán excepcionalmente prorrogarse por otros doce.

También el principio de **conservación de los derechos adquiridos y el pago de prestaciones** en el extranjero están ampliamente recogidos en el Convenio, de manera que las prestaciones reconocidas por un Estado Parte no podrán ser objeto de reducción, modificación, suspensión o retención –con la única excepción, en su caso, de los costes de transferencia- porque el beneficiario resida en otro Estado Parte y le sean hechas efectivas en este último. En el supuesto de que residiera en un tercer país que no forma parte del Convenio el trato que reciba debe ser el mismo que el que se adopta en el país que reconoce la prestación respecto a sus propios nacionales.

El principio de conservación de los **derechos en curso de adquisición** se contempla igualmente, de manera que, si las cotizaciones efectuadas en un único Estado Parte no son suficientes para alcanzar el derecho a la prestación, se aplica la totalización de periodos, es decir cada Estado Parte implicado considerará como cotizados en él la totalidad de los periodos de cotización acreditados en cualquier otro, determinando así la pensión teórica que hubiera correspondido, de la que pagará la parte proporcional al tiempo efectivamente cotizado en él (“*pro rata temporis*”). Por el contrario, si con las cotizaciones acreditadas en un Estado Parte fueran suficientes para obtener la pensión, ésta se reconocerá directamente, sin perjuicio de que el beneficiario pueda solicitar la totalización si le fuera más beneficiosa.

Además, dada la disparidad de modelos de financiación existentes en la Comunidad Iberoamericana, el Convenio prevé expresamente su aplicación a los regímenes de capitalización individual, destinándose en su caso los saldos acumulados en las cuentas personales a financiar la pensión que corresponda y aplicando, también en estos sistemas, la totalización de periodos cotizados para la consecución de pensiones mínimas. La transferencia de fondos de capitalización entre Estados no se regula en el Convenio, pero sí se prevé la posibilidad de que los Estados Parte puedan establecer bilateralmente acuerdos y mecanismos en tal sentido.

Por último, el principio de **cooperación** entre las respectivas administraciones de seguridad social está igualmente recogido, tanto en el Convenio como en su Acuerdo de Aplicación, con gran amplitud. Incluyendo la posibilidad de transmisión electrónica de datos y documentos cuando así lo acuerden las partes bilateralmente o de forma obligada si lo dispusiera el Comité Técnico Administrativo del Convenio al que se atribuyen, entre otras, las funciones de fomentar el uso de las nuevas tecnologías, la modernización de los procedimientos y la adaptación a los intercambios electrónicos del flujo de informaciones.

En el área de administración del Convenio y del Acuerdo de Aplicación se otorga la función de algunos aspectos de la gestión a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social a través de la Secretaría General Iberoamericana.

Hoy, con una década de vigencia, el Convenio está en aplicación en: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay, lo que supone que da cobertura potencial en el ámbito de las pensiones contributivas a una población en torno a los 400 millones de ciudadanos, que pudieran verse afectados por alguna situación que recoge el CMISS. Además Colombia, Costa Rica y Venezuela tienen firmado el compromiso del Convenio pero les falta algún trámite interno para su aplicación efectiva. Al día de la fecha, primero de abril de 2021, son muchos los ciudadanos que se han visto amparados en sus derechos de seguridad social y perciben pensión gracias a la aplicación del CMISS.

## 4/ Resumen

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social ha venido a cubrir vacíos de protección en el espacio iberoamericano, dando cobertura a los trabajadores dependientes o no dependientes que hayan cotizado en los distintos países iberoamericanos, así como a sus familiares y sobrevivientes, sin modificar ni sustituir las legislaciones nacionales, solamente a través de la mera coordinación de los sistemas. Constituye una experiencia inédita porque, por primera vez, se planteó lograr un acuerdo en materia de Seguridad Social, referido a pensiones, entre países con modelos muy diferentes, en un ámbito geográfico en el que no existe ninguna asociación o coordinación política. El Convenio se configura como el primer instrumento jurídico iberoamericano que reconoce derechos a los ciudadanos, directamente reclamable ante los tribunales, constituyendo una respuesta desde la Seguridad Social a algunos efectos no deseados de la globalización.

Finalmente, señalar que se abre una importante oportunidad de relación con otras áreas geográficas como la Unión Europea, para el estudio de las posibilidades de coordinación del Convenio y los Reglamentos de Seguridad Social, en un mundo muy integrado, con una movilidad ciudadana transnacional, con fuertes corrientes migratorias y con importantes interconexiones económicas y profesionales, aunque en la actualidad suene contradictorio por la situación que pasamos por el Covid 19. Y esto es lo que supone el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en el ámbito de la cobertura social, en este principio de la tercera década del siglo XXI, cuando se cumplen diez años de su aplicación.

Pero aún hoy cabe preguntarse, cómo es posible que se lograra un acuerdo como el CMISS, instrumento de seguridad social en el ámbito Iberoamericano, que exige el común acuerdo en materia de protección de pensiones, en un espacio con diferentes sistemas previsionales y muy dispares gobiernos. La respuesta, sin duda, es porque las Cumbres Iberoamericanas supieron apreciar la utilidad y conveniencia de la propuesta. Fueron cerca de cinco años de largo e intenso trabajo técnico, llevado a cabo conjuntamente con los expertos de todos y cada uno de los países bajo la dirección y coordinación de la OISS. Pero en este proyecto fue muy decisivo el apoyo y colaboración del secretario general Iberoamericano, Enrique Valentín Iglesias García, del entonces Presidente del Banco de Previsión Social de Uruguay y más tarde Presidente de la OISS, Ernesto Ramón Murro Oberlín, y de expertos como Alfredo Conte Grand, a la sazón Secretario de Seguridad Social de Argentina, así como por el impulso y dedicación de la Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social.



---

VI Conferencia Iberoamericana de ministros/as/máximos/as responsables de Seguridad Social, Chile, 2007.  
Fotografía: OISS



# Nacimiento, elaboración y aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social /

por **Francisco Jacob Sánchez**

Ex vicesecretario general Organización Iberoamericana de Seguridad Social

Se cumple en este año 2021 una década de la entrada en vigor del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y, con tal ocasión, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social edita esta publicación conmemorativa, con artículos de varias de las personas que participaron o participan en la puesta en marcha de este instrumento internacional y/o en su aplicación efectiva en el momento actual.

Entre ellas, tengo el honor de haber sido invitado a participar en esta publicación, tras casi 25 años de servicios en la OISS, en los que tuve la oportunidad de tomar parte y estar presente en este apasionante proceso, en todos y cada uno de los documentos cruzados, los borradores elaborados o las reuniones mantenidas, desde el nacimiento del proyecto hasta la XII y última -por ahora- reunión de su Comité Técnico Administrativo, así como en la resolución de consultas o los ya 16 cursos de formación, presenciales o virtuales, impartidos por la OISS sobre esta materia.

Así pues, desde esta impagable experiencia, en las líneas siguientes intentaré exponer, con el mayor detalle posible dadas las limitaciones de espacio, como se ha desarrollado este proceso en los 15 años transcurridos desde su puesta en marcha.

## 1/

### Los antecedentes

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS) constituye la culminación de una antigua aspiración en el seno de la Comunidad Iberoamericana, cuyo primer antecedente probablemente se encuentra en el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, suscrito en Quito (Ecuador) en 1978. No obstante, este Convenio es, en realidad, un acuerdo marco que requiere para su entrada en vigor entre dos países -que previamente lo hubieran ratificado- que éstos suscriban, además, un acuerdo de aplicación complementario; camino que ha sido efectivamente seguido en algunos casos, especialmente por Uruguay que prácticamente ha suscrito todos sus convenios de seguridad social con otros países iberoamericanos a través de esta técnica (y también en algún supuesto más como en el del convenio bilateral entre Argentina y Colombia y otros).

Sin embargo, lo cierto es que aquel Convenio de 1978 no llegó a cumplir plenamente sus expectativas ni a dar la cobertura necesaria a los ciudadanos del ámbito iberoamericano. Por ello, en la "Declaración de Bahía", aprobada con ocasión del XIII Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en el seno de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), en marzo de 2004, en Salvador de Bahía (Brasil), quedó recogido, en su punto 6, el propósito común de: *"Fomentar la inclusión en los acuerdos a adoptar en el seno de los movimientos de integración vigentes en la región y de éstos con otros similares, de aspecto sociales dirigidos a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, especialmente a través de la **Seguridad Social, garantizando la adquisición y conservación de derechos en los movimientos migratorios, a través de Convenios Multilaterales de Seguridad Social que, a partir de los actualmente existentes o en fase de negociación, pudieran permitir en un futuro llegar a la adopción de un único Convenio Iberoamericano de Seguridad Social"***

Así pues, como se indica en la citada declaración, el CMISS encuentra sus antecedentes en otros instrumentos, tanto a nivel bilateral a través de los más de cincuenta convenios bilaterales vigentes entre países de la Comunidad Iberoamericana, como a nivel multilateral, en el que las expresiones más recientes, en sus respectivos espacios de vigencia, serían el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, en aplicación desde 2008 y la Decisión 583, Instrumento Andino de Seguridad Social (aún pendiente de reglamentación). Así como en los Reglamentos Europeos 1408/71 y 574/72 (vigentes en los inicios del proyecto) y más tarde, desde 2010, los Reglamentos 883/2004 y 887/2009, puesto que dos de los países de la Comunidad Iberoamericana, España y Portugal, forman también parte de la Unión Europea.

Pero, a pesar de estos antecedentes, la cobertura que todos estos convenios bilaterales o multilaterales proporcionaban no llegaba a cubrir las necesidades de protección de un ámbito poblacional de más de 600 millones de personas que, además, integran la región del mundo en la que según distintos Organismos Internacionales más movimientos migratorios se producen, muchos de ellos entre países de esa misma región. Para dar completa cobertura en este aspecto a esos ciudadanos, serían necesarios más de 230 convenios bilaterales cruzados de los que, en la práctica, no existían en aquellos momentos más que en torno a un 25% que, además, se concentraban esencialmente en cuatro de los 22 países de la Comunidad Iberoamericana, mientras que muchos otros no tenían vigente ninguno o un número mínimo de ellos, en la mayoría de los casos restringidos a ámbitos muy concretos, como la atención sanitaria de urgencia y frecuentemente desconocidos y olvidados. Todo ello sin contar con la enorme complejidad que supondría en la práctica aplicar esos más de 200 convenios necesarios, con sus peculiaridades, diferencias e incluso discrepancias.

## 2/

### El proyecto

Así pues, ésta necesidad y los antecedentes citados son los que llevan a que el proyecto de Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social fuera acogido por XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (las Cumbres Iberoamericanas se vienen celebrando desde 1991, con carácter anual hasta 2014 y con periodicidad bianual a partir de ese año), celebrada en Salamanca (España), los días 14 y 15 de octubre de 2005 que, en su Declaración Final, en el apartado 17, adoptó la decisión de *"iniciar el proceso de elaboración de un Convenio Iberoamericano de Seguridad Social con el objetivo de garantizar los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes y sus familias"* y en el apartado 7 de dicha Declaración Final encargó a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) la preparación de un Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones que, en coordinación con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), "apoye el proceso de preparación y suscripción de un Convenio Iberoamericano de Seguridad Social".

Esta declaración supuso el apoyo formal de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno a los resultados obtenidos previamente en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social (con anterioridad a las respectivas Cumbres Iberoamericanas se convocan distintas conferencias ministeriales de carácter sectorial), celebrada los días 8 y 9 de septiembre de ese mismo año 2005, en Segovia (España), en cuyo Documento Final se acordó: ***“Iniciar el proceso de elaboración de un Convenio Multilateral de Seguridad Social de la Comunidad Iberoamericana...”***, en base a la consideración de que el proceso de mundialización y los diferentes movimientos de integración regional en curso conllevan, entre sus efectos, una mayor movilidad de las personas entre los diferentes Estados que debe ir acompañada de políticas sociales y económicas adecuadas, entre las que se encuentran la adopción de medidas de ***“coordinación normativa en materia de protección social que, sin alterar los respectivos sistemas nacionales, permitan garantizar la igualdad de trato y los derechos adquiridos o en curso de adquisición de los trabajadores que se desplacen y de las personas de ellos dependientes”***.

Este mismo documento de la Conferencia de Segovia recogió ya una serie de parámetros y principios básicos que condicionaban el contenido del proyecto: en primer término, ***el respeto a las legislaciones nacionales*** que regulan los sistemas nacionales de Seguridad Social; pero también ***“la igualdad de trato”*** a los nacionales de los países de la Comunidad Iberoamericana incluidos en el campo de aplicación personal del Convenio; ***“la inclusión en su campo personal de aplicación tanto de los trabajadores que desarrollen una actividad dependiente o por cuenta ajena, como de los que la realicen de forma no dependiente o por cuenta propia, de forma legal, así como de sus familiares y sobrevivientes”***; la inclusión en el ámbito de aplicación material del Convenio de las ***“prestaciones por vejez, invalidez, supervivencia y otras prestaciones económicas”*** que pudieran derivarse de situaciones similares en función de las legislaciones nacionales respectivas, sin perjuicio de la posibilidad de ampliarlo a otras prestaciones; la ***“determinación de la legislación aplicable, estableciendo como regla general la legislación nacional del país en el que se realiza la actividad laboral, sin perjuicio de las excepciones”*** o de las reglas especiales que se determinen; la ***“no derogación de los convenios bilaterales o multilaterales vigentes con anterioridad”***, aplicándose en caso de concurrencia las disposiciones más favorables; la ***“garantía de los derechos en curso de adquisición”*** a través de la totalización, si fuera necesaria, de los periodos de seguro, empleo o residencia (según el caso) cumplidos bajo la legislación de los diferentes Estados, sin perjuicio del cálculo de las prestaciones en proporción al tiempo efectivo de seguro, empleo o residencia en cada uno de los Estados (*“prorrata temporis”*); la ***“garantía de los derechos adquiridos”*** sin que éstos queden sometidos a reducción, suspensión, supresión o modificación por el hecho de haberse generado al amparo del Convenio, incluyendo su exportación; o ***“la colaboración administrativa y técnica entre las instituciones de los diferentes Estados”*** que facilite la tramitación y el reconocimiento.

Todos estos principios, señalados por la Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social, habían sido previamente debatidos y negociados durante varios meses desde que se decidió que éste sería el tema central de la Conferencia, a través de contactos e intercambio de documentos con los servicios técnicos de los distintos Estados y sus instituciones de seguridad social, fruto de los cuales fueron, por ejemplo, la inclusión de los trabajadores por cuenta propia en el ámbito de aplicación del Convenio o la exclusión de las prestaciones sanitarias del mismo, por su tradicional dificultad de aplicación en este tipo de instrumentos.

No obstante, a pesar de quedar fijadas ya desde ese primer momento estas líneas generales, quedaba aún mucho camino por recorrer hasta lograr un texto consensuado y aceptado por los distintos Estados implicados en el proyecto y sus respectivos sistemas de seguridad social. En un ámbito, como es el iberoamericano, con niveles de cobertura poblacional en protección social muy diferentes según los países y en el que coexisten sistemas protectores también muy diversos, con pensiones financiadas mediante un modelo de reparto de corte clásico, con sistemas de capitalización individual puros o mixtos; o sistemas gestionados por instituciones públicas, con otros en los que las empresas privadas (Administradoras de Fondos de Pensiones, Administradoras de Riesgos Laborales, etc...) gestionan la totalidad o parte de esos sistemas.

Estados entre los que, por otra parte, no existe un vínculo político o jurídico que dote de unidad a la denominada Comunidad Iberoamericana, ni mecanismos de adopción de decisiones comunes con valor vinculante, más allá de las propias Declaraciones de las Cumbres y sus Conferencias Sectoriales, por lo que cualquier tipo de norma surgida de las actuaciones de estas instancias debe someterse al proceso de aprobación y ratificación propio de los tratados internacionales en cada uno de los países que conforman esa Comunidad.

## 3/

### El proceso de elaboración

Así pues, desde esta perspectiva y a partir de los principios recogidos por la Conferencia de Ministros fue necesario elaborar un primer documento que, con carácter previo a la elaboración de borradores articulados del proyecto, planteara diferentes cuestiones que, en base a tales principios, requirieran una mayor precisión en sus planteamientos.

La primera de estas cuestiones fue la extensión del campo de aplicación personal del Convenio y, por consiguiente, del principio de "igualdad de trato", ya que, aunque la Conferencia de Ministros sólo se refería los "nacionales" de los Estados Parte, cabía incluir otros supuestos como los nacionales de terceros países, refugiados o apátridas. Como es sabido, la decisión final, así recogida en el texto del Convenio fue la más generosa posible: *"las personas que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o de varios Estados Parte, así como a sus familiares beneficiarios y derechohabientes"* (art. 2 del CMISS).

Otra cuestión planteada fue el campo material de aplicación, sobre el que el documento de la Conferencia tampoco precisaba si se recogería una enumeración exhaustiva de las prestaciones a las que sería aplicable o si se debería proceder por la vía de la exclusión de aquéllas para las que no tendría aplicación. El criterio adoptado fue, en cierto modo mixto, al contemplar globalmente las prestaciones económicas contributivas de invalidez, vejez, supervivencia y las derivadas de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, sin entrar a enumerarlas exhaustivamente, puesto que existen importantes diferencias entre los países, desde su denominación (por ejemplo, en algunos Estados del Cono Sur se utiliza el término "pensiones" sólo para aquellas que no son de vejez que se denominan "jubilaciones") hasta su configuración. Y excluir, también globalmente, las prestaciones médicas, los regímenes no contributivos, la asistencia social o las establecidas a favor las víctimas de guerra. Y permitiendo, a su vez, la exclusión de otras prestaciones o regímenes especiales por los Estados Parte, mediante su inclusión en los Anexos I y II del Convenio; o la ampliación de este campo aplicación para dos o más Estados Parte cuando alcancen acuerdos al respecto y los inscriban en el Anexo III. Es decir, se optó por un criterio flexible que permitiera adaptar el Convenio a las peculiaridades de los distintos países implicados.

Del mismo modo era necesario precisar los términos de la vigencia de otros convenios, bilaterales o multilaterales, a los que se refirió la Conferencia de Ministros y que, conforme a sus disposiciones, no deberían quedar derogados por el CMISS. A ello se refiere el artículo 8 del Convenio al establecer que en caso de concurrencia se aplicarán las "disposiciones" más favorables al beneficiario, así como que cada Estado Parte deberá informar los convenios bilaterales o multilaterales vigentes que quedarán registrados en el Anexo IV del CMISS.

También otros aspectos normativos fueron precisados en esta labor preliminar, entre los que pueden citarse: la determinación del concepto de trabajador por cuenta ajena o propia (considerando las diferentes acepciones terminológicas de estos términos según los países); la determinación de la legislación de seguridad social aplicable y las excepciones a la norma general de aplicación de la legislación del lugar de trabajo; el mantenimiento o no de mecanismos de aseguramiento facultativo en el país de origen (que algunos Estados admiten) y su conciliación con el aseguramiento obligatorio

en el país de trabajo; la consideración de periodos asimilados a los de cotización efectiva (el CMISS utiliza el término “periodos de seguro, de cotización o de empleo”, de nuevo por las peculiaridades de los distintos países); la consideración específica de los sistemas de pensiones de capitalización individual; la forma de cálculo de las prestaciones causadas al amparo del Convenio y la aplicación de la totalización de períodos cotizados; la constitución de órganos de apoyo, finalmente plasmada en la creación del “Comité Técnico Administrativo”; o las cuestiones relativas a la ratificación, entrada en vigor, vigencia, etc... que, no por ser de orden formal, revisten menor importancia para la efectiva aplicación del Convenio.

Este documento, denominado “Anteproyecto de Convenio Iberoamericano de Seguridad Social. Aspectos previos” fue presentado ante representantes de 16 países iberoamericanos ya en febrero de 2006 y remitido a las autoridades de los 22 países de la Comunidad Iberoamericana entre marzo y julio de ese mismo año para, finalmente y en base al mismo y las observaciones recibidas, elaborar un primer borrador de texto articulado, nuevamente circulado y sometido a la consideración de la **I Reunión Técnica** sobre el Convenio que tuvo lugar, en **Montevideo** (Uruguay), los días 10 y 11 de octubre de 2006, en la que se acordó proseguir con el proceso de consultas, sin perjuicio de declarar que el borrador *“recoge fielmente los lineamientos y principios establecidos por el Documento Final de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros/Máximos Responsables de Seguridad Social”*.

De acuerdo con ello, un segundo borrador de texto articulado del CMISS fue elaborado y sometido a consulta en ese mismo año 2006 y, en base a las sugerencias y observaciones recibidas, un tercer borrador fue nuevamente circulado en marzo de 2007 y presentado a la **II Reunión Técnica** sobre el Convenio que tuvo lugar en **Santiago de Chile** los días 19 y 20 de abril de 2007. En dicha Reunión quedaron cerrados buena parte de los artículos del Proyecto de Convenio, sin perjuicio de introducir modificaciones en otros y de la inclusión de un nuevo título de “Clausulas Finales” que debería incorporarse al articulado.

Estos cambios dieron lugar a un nuevo borrador -el cuarto ya- que fue objeto de análisis en la **III Reunión Técnica**, celebrada en **Sao Paulo** (Brasil), los días 5 y 6 de junio de 2007, en la que, tras introducir algunas modificaciones más, se adoptó el acuerdo de *“elevar el Proyecto de Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social a la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros/Máximos Responsables de la Seguridad Social, para su consideración y, en su caso, aprobación y presentación ante la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno”*.

Quedaba así cerrado, a nivel técnico, el proceso de elaboración del texto articulado del CMISS, en un plazo relativamente corto para lo habitual en este tipo de convenios y con un amplio nivel de acuerdo. Todo ello gracias a la importante labor llevada a cabo, no sólo por los servicios técnicos de la propia OISS sino también de un núcleo de países que, desde el primer momento, se implicaron a fondo en el proyecto tanto a nivel institucional como incluso personal (algunas de esas personas contribuyen también hoy en esta publicación), lo que permitió superar las dificultades que fueron planteándose en la redacción del texto y que afectaban no sólo al fondo de los temas (al tratarse de coordinar sistemas a veces muy diferentes entre sí) sino también, en muchas ocasiones, a cuestiones de denominación, redacción, e incluso traducción, ya que el texto se presentaba en dos idiomas -español y portugués- que, a su vez, cuentan con múltiples acepciones según los países.

## 4/ La aprobación

Cerrado el texto a nivel técnico, el siguiente paso fue avanzar hacia el acuerdo político, lo que se produce en la citada **VI Conferencia de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social, celebrada en Iquique (Chile)**, los días 5 y 6 de julio de 2007, en la que los representantes de los 17 países iberoamericanos presentes acordaron: **“Aprobar el texto del Proyecto de Convenio Multilateral**

*Iberoamericano de Seguridad Social que íntegramente se recoge en el Anexo I, en idioma español y portugués a un solo efecto y que queda depositado en la Secretaría General Iberoamericana...* Así como *"Eleva el presente Acuerdo... a la consideración de la XVII Cumbre Iberoamericana..."; "Someter a los respectivo Gobiernos el texto aprobado, para su consideración y, en su caso, firma y ratificación, conforme a las normas internas de cada país..."*, e *"Iniciar el proceso de negociación del Acuerdo de Aplicación del Convenio..."* y, por último, *"Proponer la inclusión en la Declaración Final de la XVII Cumbre... del siguiente texto: Que, en cumplimiento de los acuerdos alcanzados en la XV y XVI Cumbres..., adoptamos el texto del Convenio Multilateral de Seguridad Social y nos comprometemos a impulsar los procedimientos internos para su pronta entrada en vigor..."*

Conforme a esa propuesta de la Conferencia Ministerial, la **XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santiago de Chile (Chile)** los días 8, 9 y 10 de noviembre de 2007, en el punto 8 de la "Declaración de Santiago" recogió el siguiente texto: **"los países miembros adoptan en esta ocasión el texto del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y se comprometen a impulsar los procedimientos internos para su pronta entrada en vigencia. Asimismo, acuerdan instruir a sus representantes técnicos para que inicien a la brevedad la negociación del Acuerdo de Aplicación."**

Y no sólo eso, sino que, además, por iniciativa de la secretaría pro tempore de la Cumbre (Chile), **en ese mismo acto el Convenio fue suscrito por 12 países:** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela, lo que constituyó un importante primer paso para su vigencia efectiva.

## 5/ El Acuerdo de Aplicación

Aprobado el texto del CMISS e incluso suscrito ya por los 12 países citados, el siguiente paso, tal y como indicaron tanto la Cumbre Iberoamericana como la Conferencia Ministerial, fue la elaboración y negociación del Acuerdo de Aplicación del Convenio, previsto en el artículo 26 del mismo y al que, en la práctica, se condiciona su entrada en vigor conforme al artículo 31, lo que hacía necesaria y urgente su disponibilidad. Para ello, inmediatamente se puso en marcha un nuevo proceso de elaboración, negociación y, finalmente, aprobación que, necesariamente debió llevarse a cabo a través de un camino similar al que anteriormente había seguido el propio Convenio. Es decir, el del consenso entre los posibles Estados Parte del CMISS (no sólo los que ya lo habían suscrito).

La participación, la negociación y el acuerdo fueron por tanto también la norma en este proceso, facilitado ahora por el hecho de contar ya con un texto de referencia y también por el alto nivel de confianza y familiaridad alcanzado entre los participantes en la elaboración previa de los borradores del Convenio. Así, rápidamente, un primer borrador de texto articulado del Acuerdo de Aplicación, formulado por la OISS, fue ampliamente distribuido para su consulta a las representaciones de los países implicados, tanto a nivel gubernamental como a nivel de las instituciones gestoras encargadas de la aplicación práctica del Convenio. Este primer borrador constituyó la base para la realización de observaciones y sugerencias que irían enriqueciendo y perfeccionando el texto a lo largo de todo el proceso.

Hasta cinco borradores diferentes fueron elaborados con las aportaciones recibidas, tanto por vía telemática (de nuevo fundamental dada la dispersión de los agentes implicados que se extienden por dos continentes, 22 países y múltiples instituciones), como presencialmente en las **dos nuevas Reuniones Técnicas** realizadas en **Fortaleza** (Brasil) los días 18 y 19 de septiembre de 2008 y en



VI Curso Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social 2015, Montevideo (Uruguay)  
Fotografía: AECID/OISS

**Santiago de Chile** (Chile), los días 5 y 6 de marzo de 2009. Hasta la definitiva aprobación de su texto por la **VII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social, celebrada en Lisboa** (Portugal), los días 10 y 11 de septiembre de 2009.

En la Resolución final de dicha Conferencia se acordó: ***“Aprobar el texto del Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social...”; “Elevar a sus respectivos Gobiernos el texto aprobado para su consideración y, en su caso y una vez ratificado el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, su firma y depósito...”; y “Elevar el presente acuerdo a la consideración de la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno”*** que tuvo lugar en Estoril (Portugal), los días 29 de noviembre a 1 de diciembre de 2009, en cuyo “Programa de Acción” se acordó: ***“Dar seguimiento al proceso de ratificación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, suscrito en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, a fin de permitir su entrada en vigor y la firma del respectivo Acuerdo de Aplicación, cuyo texto fue aprobado en la VII Conferencia de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social.”***

Quedó así completado el armazón jurídico del CMISS y, por tanto, a partir de ese momento cada Estado pudo iniciar la tramitación interna para su entrada en vigor en el mismo, conforme a su propia legislación. Tramitación que, como ya se ha indicado, supone la ratificación parlamentaria del propio Convenio (previos los trámites que ello suponga según cada legislación), el depósito en la Secretaría General Iberoamericana, a través de la OISS, del instrumento de ratificación y la firma y depósito del Acuerdo de Aplicación, así como la cumplimentación de los Anexos de ambos instrumentos y la designación de los órganos que deben aplicarlos (autoridades competentes, instituciones competentes y organismos de enlace).

## 6/

### La entrada en vigor

El primer país en ratificar el Convenio fue El Salvador, con fecha 29 de mayo de 2008, antes incluso de la aprobación del texto del Acuerdo de Aplicación (si bien la firma de éste por El Salvador no se produjo hasta 2012, por lo que el Convenio no adquirió vigencia en dicho país hasta entonces). Le siguieron Venezuela, el 16 de febrero de 2009 (aunque hasta la fecha este país no ha depositado el instrumento de ratificación, por lo que aún no está vigente en él); Ecuador, el 31 de agosto de 2009; Brasil y Chile el 30 de octubre y el 18 de noviembre respectivamente de ese mismo año; y en 2010, España el 5 de febrero, Argentina el 9 de junio, Portugal el 27 de octubre y Bolivia el 8 de noviembre.

El artículo 31 del CMISS dispone que su entrada en vigor se producirá el primer día del tercer mes siguiente a la fecha en que se hubiera depositado el séptimo instrumento de ratificación del Convenio, lo que tuvo lugar el 2 de febrero de 2011 cuando Bolivia realizó dicho depósito, completando con ello los siete Estados previstos (aunque Venezuela y Argentina habían ratificado el Convenio, en esa fecha no habían depositado el correspondiente instrumento de ratificación, por lo que no podían ser considerados a estos efectos), De acuerdo con ello, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, **entró en vigor formalmente el 1 de mayo de 2011**, primer día del tercer mes siguiente al depósito por parte de Bolivia.

A partir de esa fecha, el Convenio adquiere vigencia y resulta aplicable en cada país, una vez ratificado, depositado el instrumento de ratificación y firmado y depositado el Acuerdo de Aplicación, proceso que, **transcurrido 10 años desde su entrada en vigor, han completado 12 países en los que el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social está plenamente vigente: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay.**

## 7/

### La aplicación del CMISS. El Comité Técnico Administrativo

Una vez vigente el CMISS surgen, como es habitual, cuestiones derivadas de su aplicación en la práctica. Cuestiones que se presentan en todos los convenios de este tipo pero que, en este caso, se ven en cierta forma agravados por el hecho de que, aunque varios de los países en los que ya es aplicable tienen una larga experiencia en la gestión de instrumentos de coordinación de legislaciones de seguridad social, algunos otros carecían casi por completo de tal experiencia, lo que sin duda dificulta su aplicabilidad.

De ahí el importante papel que, en tal sentido, tuvo que desempeñar desde el principio y sigue desempeñando el Comité Técnico Administrativo que el propio Convenio y su Acuerdo de Aplicación prevén en su articulado, como el órgano al que, resumidamente, se le encomienda la misión de **“Posibilitar la aplicación uniforme del Convenio...”**

Las normas relativas al Comité Técnico administrativo (CTA) se recogen en los artículos 23 y 24 del Convenio y los artículos 30 y 31 del Acuerdo de Aplicación y, con mayor detalle, en los propios Estatutos del Comité que, como dispone el artículo 23.2 del Convenio, fueron aprobados, por acuerdo de sus miembros, en su **reunión constitutiva celebrada en Montevideo** (Uruguay) el 7 de marzo de 2012.

El CTA, lo conforman los representantes de los Gobiernos de cada uno de los Estados Parte del Convenio, ejerciéndose su Presidencia en orden alfabético rotatorio de países por períodos anuales y ostentando su Secretaría la Secretaría General de la OISS. Se reúne al menos una vez año (en ocasiones se han celebrado más reuniones en el mismo año) y sus resoluciones adoptan la forma de “Decisiones del Comité Técnico Administrativo” que son aprobadas por unanimidad, aunque pueden también ser aprobadas por mayoría absoluta de sus miembros, supuesto en el que los Estados que no la hubieran aprobado pueden manifestar, por escrito y en el plazo de 30 días, su reserva de no aplicación en el mismo (lo que no ha ocurrido en ninguna ocasión hasta la fecha).

Como antes se apuntaba, la primera reunión del CTA, con carácter constitutivo, tuvo lugar en Montevideo (Uruguay) el 7 de marzo de 2012, con representaciones de los siete países en los que en ese momento el CMISS estaba ya en vigor: Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, España, Paraguay y Uruguay. En esta primera reunión quedaron aprobados los Estatutos por los que se rige el Comité y se procedió a la designación de la Presidencia rotatoria que inicialmente se atribuyó a Uruguay por ser el país anfitrión de la reunión.

Sin duda, la medida más urgente en esta primera reunión era iniciar el análisis de los “formularios” del Convenio, imprescindibles para su aplicación, ya que mediante ellos tienen que articularse tanto las solicitudes de los beneficiarios, como los necesarios contactos entre las instituciones de los diferentes Estados intervinientes para su gestión y resolución. Así se hizo y, en base a las propuestas formuladas por la OISS, se aprobaron inicialmente algunos de estos formularios que en posteriores reuniones fueron perfilándose (conforme a los requerimientos de varios de los Estados) hasta completar un conjunto de formularios, denominados **IBERO** y numerados del 1 al 10 que abarcan los distintos aspectos de los diferentes procedimientos previstos en el CMISS y su Acuerdo de Aplicación (solicitudes, comunicaciones, informes médicos para invalidez...)

La **segunda y tercera reuniones del Comité** tuvieron lugar, igualmente en **Montevideo** (Uruguay), los días 27 y 28 de noviembre de 2012 y 7 y 8 de marzo de 2013 y en ellas, esencialmente se avanzó en la aprobación de los distintos formularios. La **cuarta reunión del Comité** se celebró, ya bajo la presidencia de Bolivia, en **Tarija** (Bolivia), los días 7 y 8 de noviembre de 2013. Y en ella se acordó la creación de tres Comisiones (Jurídica, Informática y de Gestión), así como la elaboración por la OISS de una “Guía de tramitación” que fue aprobada en la siguiente reunión.

En marzo de 2014 y conforme al orden rotatorio establecido, la Presidencia del Comité pasó a ser ostentada por Brasil, por lo que la **quinta reunión del Comité** se celebró en **Sao Paulo** (Brasil), el 5 de junio de 2014, quedando constituidas y celebrando su primera sesión las tres Comisiones citadas y la **sexta reunión en Brasilia** el 11 de diciembre de dicho año, en la que también celebraron sus sesiones las tres Comisiones y en la que se aprobó, entre otras cuestiones, elaborar un Catálogo de Decisiones del Comité y se presentó un primer prototipo de gestión informatizada, denominado **SIBERO** que fue sometido a consulta de los Estados Parte y que viene siendo desarrollado en forma colaborativa por varios de ellos, en los que ya se encuentra en fase de pruebas y en algún caso en producción.

La **séptima reunión del Comité** tuvo lugar en **Santiago de Chile**, los días 8 y 9 de julio de 2015, en los que también celebraron sesiones las tres Comisiones citadas. En esta reunión, además de avances en el diseño de la gestión informatizada, se aprobó, entre otras cuestiones, el catálogo de Decisiones del Comité Técnico a que se hace referencia anteriormente. La **octava reunión** se celebró en **Quito** (Ecuador), los días 30 de noviembre y 1 de diciembre. La **novena** tuvo lugar los días 7 y 8 de noviembre de 2017 en **Madrid** (España), tras la renuncia de El Salvador a ostentar la Presidencia. La **décima** en **Asunción** (Paraguay), el 13 y 14 de marzo de 2019, pasando la Presidencia desde entonces a Perú. La **undécima reunión del Comité** y sus Comisiones estaba prevista para el mes de marzo de 2020 en Lima, pero tuvo que ser desconvocada a consecuencia de la pandemia por COVID 19, celebrándose finalmente, de forma telemática, el 12 de julio de 2020, pasando desde entonces la presidencia a Portugal.

En estas reuniones han sido también tratados por el Comité Técnico Administrativo, temas como la validez de la remisión de copia de la solicitud original junto con el formulario de enlace; el análisis de situaciones como la retirada de fondos de capitalización individual por los beneficiarios antes de solicitar una prestación; la aplicación, o no, de la totalización de periodos cotizados cuando sólo con las cotizaciones acreditadas en un país se pueda alcanzar el derecho a la prestación; o la aplicación del artículo 8 del Convenio que regula la relación entre éste y otros instrumentos de coordinación de Seguridad Social cuando confluyen en un mismo supuesto. En particular sobre este último punto se abrió un interesante debate sobre la determinación de "las disposiciones que resulten más favorables al beneficiario" que, según dicho artículo, deben aplicarse en los supuestos en los que en un mismo caso concurran el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y otro convenio bilateral o multilateral, para lo que Estados Parte están llegando a acuerdos bilaterales consensuados.

Toda esta labor queda reflejada en las correspondientes Actas de las reuniones del Comité y sus comisiones y, formalmente, en las 22 "Decisiones" sobre distintos temas que aparecen recogidas en el **"Catálogo de Decisiones del Comité Técnico Administrativo del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social"** que, sin duda, tendrán su continuidad en sucesivas convocatorias en las que continuarán poniéndose en común las diferentes experiencias y dificultades surgidas, para alcanzar conjuntamente acuerdos que posibiliten la "aplicación uniforme" del Convenio, tal y como él mismo dispone.

Así pues, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, es hoy ya una realidad, quince años después de la puesta en marcha de este ambicioso proyecto. Una realidad que, a los 10 años de su entrada en vigor, el 1 de mayo de 2011, se está ya aplicando en 12 países de la Comunidad Iberoamericana que agrupan más de 350 millones de habitantes y a cuyo amparo se han tramitado ya más de 85.000 expedientes que serán muchos más en el futuro a medida que se sigan produciendo movimientos migratorios o traslados de domicilio de las personas entre tales países y se vayan generando derechos a nuevas prestaciones, cuya protección supone la principal finalidad de este instrumento que, de este modo y a su vez, contribuye a generar una cierta conciencia de "ciudadanía iberoamericana".

Hasta aquí el recorrido del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, un recorrido aún incompleto, pero que todos los que hemos tenido la fortuna de participar en él y creemos en la protección social para todos, confiamos en que siga avanzando hasta la incorporación de los 22 países iberoamericanos e incluso más allá de ellos, hacia otros movimientos de integración regional (como ya se planteó en 2010 con la Unión Europea) y en un futuro, tal vez utópico, a nivel global.











**Argentina**



Por cuanto el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, adoptado el 10 de noviembre de 2007, en Santiago de Chile, por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, dispone en su artículo 30 que los instrumentos de ratificación, aceptación o adhesión se depositarán en la Secretaría General Iberoamericana a través de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

En el día de la fecha y en presencia de la Secretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social Da. Gina Magnolia Riaño Barón.

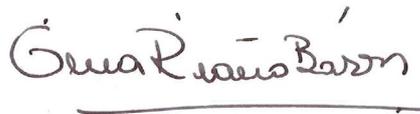
El Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina D. Jorge Triaca

Ha procedido al depósito del Instrumento de Ratificación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en nombre y representación de la República Argentina.

Buenos Aires, 31 de mayo de 2016



**JORGE TRIACA**  
**MINISTRO DE TRABAJO, EMPLEO**  
**Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA**  
**REPÚBLICA ARGENTINA**



**GINA MAGNOLIA RIAÑO BARÓN**  
**SECRETARIA GENERAL**  
**OISS**



# La portabilidad de los beneficios y derechos de la Seguridad Social en la Argentina: la centralidad del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social como instrumento de protección social de los trabajadores migrantes /

por **Claudio Moroni**

Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina

## Introducción

La seguridad social en un mundo globalizado adquiere una creciente dimensión internacional. La pandemia del COVID-19, así como las consecuencias económicas y sociales de las medidas sanitarias adoptadas por los países para contener la propagación del virus han expuesto la importancia de la seguridad social. Cada país, conforme a su legislación, sus posibilidades y legados institucionales, ha puesto al servicio de la protección de sus ciudadanos diversas políticas de seguridad social para paliar los impactos de la súbita pérdida de empleos y de fuentes de ingresos en las condiciones de vida de la población. La pandemia ha sido también una constatación del grado de avance del proceso globalizador, y de la marcada integración de los países iberoamericanos en dicho proceso planetario.

Es en este desafiante escenario internacional que el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social cumple sus 10 años de entrada en vigor.

En las páginas que siguen describiré la situación argentina en relación a la problemática señalada y plantearé, además, algunas posibles líneas de acción de mediano y largo plazo que estimo oportunas para el fortalecimiento del Convenio Multilateral como herramienta de la cooperación iberoamericana para la protección social de los trabajadores migrantes.

# 1/

## Desarrollo sostenible, migraciones internacionales y seguridad social

Las Naciones Unidas han considerado a la migración internacional como un componente esencial del desarrollo sostenible (ONU, 2015). En un contexto mundial signado por la aceleración de las corrientes migratorias internacionales, la cuestión de la protección social de los trabajadores migrantes emerge como una problemática de creciente relevancia mundial. Paralelamente, la demanda de mecanismos de portabilidad de los beneficios y derechos de los trabajadores migrantes es un desafío prioritario de las instituciones y los sistemas de seguridad social (AISS, 2019; G20, 2018).

Habiéndose establecido los primeros a principios del siglo pasado, los mecanismos de portabilidad en materia de seguridad social tienen el propósito principal de permitir a los trabajadores migrantes la posibilidad de preservar, mantener y transferir tanto los beneficios y derechos adquiridos como los que se encuentran en proceso de adquisición de un esquema de seguridad social privado, ocupacional o público a otro, independientemente de la nacionalidad y el país de residencia (Holzmann y Wels, 2020).

El incremento de su interés es consecuencia del creciente aumento de la población trabajadora que pasa al menos una parte de su vida activa en el extranjero desarrollando actividades laborales y adquiriendo beneficios y derechos de la seguridad social que desean conservar en el caso de retornar a su país de origen o trasladarse a otro en búsqueda de trabajo o residencia. Simultáneamente, la demanda de portabilidad para la protección de los trabajadores migrantes se conjuga con los esfuerzos tendientes a establecer pisos universales de protección social para los adultos mayores y las personas en edad activa (OIT, 2012).

Atento al desarrollo de estas tendencias, resulta indispensable contar con mecanismos de coordinación interestatal capaces de asegurar los derechos de la seguridad social de la población migrante. La movilidad de los trabajadores entre países implica que las contribuciones a la seguridad social sean realizadas en sistemas de distintos Estados, por lo que es necesario disponer de herramientas que garanticen la portabilidad de los beneficios y derechos de la seguridad social, al mismo tiempo, que faciliten la migración internacional.

Los Convenios internacionales de seguridad social continúan siendo los instrumentos de derecho público más importantes para coordinar las políticas y medidas administrativas destinadas a garantizar la portabilidad de los beneficios y derechos de los trabajadores migrantes a la seguridad social. En tal sentido, son instrumentos indispensables para garantizar la igualdad de trato de los trabajadores extranjeros, evitando que la migración implique una pérdida de derechos o una renuncia al esfuerzo contributivo realizado en terceros países (AISS, 2019).

La mejora de su funcionamiento, así como la progresiva ampliación de su alcance, son desafíos de los sistemas de seguridad social en un contexto de incremento de los flujos migratorios. La aplicación de las tecnologías digitales a la implementación de los mismos es, a su vez, una tendencia especialmente destacable, dada la mayor transparencia y agilización de los procedimientos que hacen posible, particularmente en relación al registro de las cotizaciones y el otorgamiento y liquidación de las prestaciones, con independencia del país de residencia de la persona beneficiaria y su historia laboral.

## 2/

## La situación migratoria de la Argentina y el acceso a la seguridad social de los trabajadores migrantes

La promoción de las inmigraciones internacionales como un impulsor del desarrollo económico y social del país ha sido una política central del Estado argentino desde su organización institucional. De conformidad con ello, la Constitución Nacional de la República Argentina establece en su artículo 20 que los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano y por lo tanto pueden ejercer su industria, comercio y profesión. A su vez, y en relación con los derechos de la seguridad social, establece en el artículo 14 bis que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable, sin distinguir entre nacionales y migrantes.

Por su parte, la Ley de Migraciones, N° 25.871, establece en su artículo 6° que el Estado argentino asegurará en todas sus jurisdicciones el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, y menciona en particular lo referido a la seguridad social, además de servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo y empleo.

En correspondencia con estas disposiciones, el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que regula las condiciones de acceso a los beneficios previsionales otorgados por el régimen nacional prevé la afiliación de las “personas mayores de dieciocho años de edad”, sin distinción de su nacionalidad.

Las Naciones Unidas, a través de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, estiman que en la República Argentina en 2019 residían 2,2 millones de personas nacidas en el extranjero (ONU, 2019), lo cual representaba un 4,9% del total de la población proyectada para ese mismo año (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2013). Teniendo en cuenta que la última información censal disponible es del año 2010, puede considerarse esta estimación razonable, dadas de las dinámicas migratorias registradas por las fuentes sociodemográficas y administrativas.

Desde las décadas de 1960 y 1970, ha sido la población procedente de países americanos, particularmente de países limítrofes, la corriente migratoria internacional que ha ido modelando la composición de la población extranjera en la Argentina, relegando con su flujo el peso de la población europea que había sido predominante durante la primera parte del siglo XX. De acuerdo a los datos censales disponibles, los inmigrantes americanos representan actualmente más del 80% del total de la población extranjera, siendo la población de origen europeo la que le sigue en importancia. Sin embargo, no debe dejar de mencionarse el rápido crecimiento relativo que a lo largo de las últimas décadas han tenido migraciones procedentes de países de África, de Asia y de Europa del Este.

Por su parte, cabe señalar que la emigración argentina tiene principalmente como destino los países de España y los Estados Unidos, aunque más recientemente se han incrementado las migraciones con destino a Australia, Canadá, Israel e Italia, entre otros (Organización Internacional para las Migraciones, 2012).

En el contexto latinoamericano, Argentina continúa siendo el único país que ha mantenido a lo largo de su historia un constante saldo migratorio positivo, siendo el segundo país de destino de las migraciones intracomunitarias de los países iberoamericanos, luego de España. (OIM, 2012).

Asimismo, un rasgo característico del perfil migratorio argentino es el carácter laboral del mismo. En su gran mayoría, la población que migra a la Argentina se encuentra en edad de trabajar, tratándose principalmente de personas que deciden emigrar en búsqueda de mayores oportunidades de trabajo e ingresos. Las estadísticas muestran, al respecto, que el 80% de los extranjeros procedentes de países americanos tiene entre 15 y 64 años de edad.

Sin embargo, esa búsqueda de progreso económico y social no está exenta de dificultades. Aunque las tasas de desempleo de los trabajadores migrantes no presentan diferencias significativas con las de los trabajadores nacionales, es en los indicadores de la calidad de la inserción laboral donde se advierten los mayores problemas de acceso al mercado laboral formal. La mayor prevalencia del trabajo no registrado entre los asalariados extranjeros es uno de los aspectos que ponen de relieve las barreras de acceso al empleo formal. Se destaca también entre los trabajadores extranjeros una mayor incidencia del trabajo por cuenta propia de escasa calificación, indicativo del predominio de actividades ocupacionales en sector informal. La marcada concentración sectorial en el comercio, la construcción y el servicio doméstico, completa esta sucinta descripción de las modalidades de inserción ocupacional de la población extranjera en el mercado de trabajo argentino (OIM, 2020).

Si bien esta ha sido la caracterización de la población inmigrante en la Argentina desde las últimas décadas, no debe dejar de señalarse el más reciente fenómeno producido por la migración venezolana. Según el Registro Nacional de las Personas, en 2014 se contaban 13.000 venezolanos con residencia permanente o temporaria en el país. Tres años más tarde, ese número se había casi triplicado, llegando a 38.000. En 2018, según la misma fuente de información, fueron resueltas radicaciones de más de 70.000 venezolanos; pasando a ser la nacionalidad con más radicaciones en el país. En suma, la Argentina otorgó más de 165.000 radicaciones a venezolanos entre 2015 y 2019.

Este significativo aumento de la migración venezolana en el lapso de un quinquenio muestra la aceleración que puede tener la dinámica migratoria bajo ciertos contextos económicos y sociales, y resalta, por su parte, la necesidad de que los sistemas y las instituciones de la seguridad social que los administran se encuentren debidamente preparados para asegurar la portabilidad de los derechos de los trabajadores migrantes.

## 3/

### Los acuerdos internacionales de la Argentina y la relevancia del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

En consideración de la política de promoción de las inmigraciones, y del marcado carácter protector de la legislación migratoria argentina, la República Argentina ha propiciado la negociación y suscripción de Convenios internacionales bilaterales y multilaterales tendientes a garantizar los derechos a la seguridad social de los trabajadores migrantes.

En este sentido, nuestro país ha suscrito distintos Convenios bilaterales y multilaterales, siendo los primeros los acuerdos celebrados en la década de 1960 con España e Italia, en correspondencia con la magnitud que las migraciones procedentes de ambos países tuvieron para la conformación de la sociedad argentina contemporánea.

Desde entonces, e incluyendo la renovación de los citados, la Argentina ha suscrito 14 Convenios bilaterales, en su casi totalidad con países europeos y latinoamericanos. Se encuentran vigentes los Convenios bilaterales, y sus respectivos Acuerdos Administrativos, con Bélgica (enero 2016), Chile (enero 2010), Colombia (junio 2008), Ecuador (mayo 2019), Eslovenia (agosto 2009), España (diciembre 2004), Francia (noviembre 2012), Grecia (mayo 1988), Italia (enero 1984), Luxemburgo (diciembre 2014), Perú (julio 2011) y Portugal (noviembre 2004). A estos deben sumarse los Convenios con Corea del Sur e Israel que fueron suscritos y se hallan en proceso de ratificación. A su vez, está en proceso de firma el Convenio con Canadá.

Por otro lado, cabe señalar que se han iniciado negociaciones bilaterales con Alemania, Bulgaria, India, Países Bajos, República Checa, Rumania, San Marino, Suiza.

En relación a los convenios multilaterales, cabe decir que la República Argentina ha firmado el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social de 1978, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, vigente desde 2005 para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y finalmente el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS) suscrito en Santiago de Chile en 2007 y de cuya entrada en vigor se celebran 10 años en la actualidad.

En el desarrollo de este proceso de cooperación internacional en materia de seguridad social la entrada en vigor del Convenio Multilateral ha significado un paso fundamental para la consolidación del esfuerzo tendiente a la progresiva ampliación de la cobertura de la seguridad social de los trabajadores nacionales y extranjeros que realizan actividades laborales en el país.

La centralidad de la protección brindada por este instrumento multilateral queda de manifiesto al observar la cobertura que tienen los trabajadores provenientes de la comunidad iberoamericana en el total de los trabajadores extranjeros. De acuerdo a los registros del Sistema Previsional Integrado Argentino (SIPA), se contabilizan actualmente 320.000 trabajadores extranjeros aportando al mismo, siendo en el 95,6% de los casos extranjeros nacidos en alguno de los países iberoamericanos. Si se considera el porcentaje de los trabajadores extranjeros nacidos en países que tienen vigente el Convenio, el porcentaje es del 70,3%, y si se adiciona a los procedentes de países que, habiendo firmado el Convenio aún no lo han ratificado - Colombia, Costa Rica y Venezuela - el porcentaje crece al 94,8% (Cuadro 1). Esto significa que la casi totalidad de la población extranjera aportante al sistema nacional de seguridad social se encuentra cubierta por las disposiciones del Convenio Multilateral en caso de contar con aportes en su país de origen, o bien en alguno de los restantes países en los cuales el Convenio se encuentra en vigor.

Examinado desde el punto de vista de la cobertura de la población adulta mayor, los datos del SIPA permiten evidenciar que 332.000 personas nacidas en países signatarios del Convenio Multilateral son beneficiarios de prestaciones previsionales, lo que equivale al 76,4% del total de beneficiarios de origen extranjero (Cuadro 2). Teniendo en cuenta la proyección de la población extranjera adulta mayor residente en la Argentina, ese número de beneficiarios estaría indicando, que, en virtud de la legislación argentina, y de las disposiciones del mencionado Convenio, la enorme mayoría de los adultos mayores extranjeros residentes en el país son inmigrantes iberoamericanos que perciben prestaciones otorgadas por el sistema nacional de seguridad social. Ello implica, que la conjunción de la legislación interna y las disposiciones complementarias de los acuerdos internacionales en materia de seguridad social, hacen posible no solo la universalización de la cobertura previsional de los adultos mayores, sino también su carácter no discriminatorio, puesto claramente de relieve en la elevada cobertura de los extranjeros, especialmente de los provenientes de países iberoamericanos.

**Cuadro 1:** Aportantes extranjeros al SIPA.  
Noviembre de 2020

<b>Nacionalidad</b>	<b>Aportantes</b>	<b>Distribución porcentual sobre el total de aportantes extranjeros</b>	<b>Distribución porcentual sobre el total de aportantes</b>
Total extranjeros	320.335	100,0%	4,9%
Países iberoamericanos	306.243	95,6%	4,7%
Firmantes del convenio multilateral	303.877	94,9%	4,7%
Resto	2.366	0,7%	0,0%
Países no iberoamericanos	14.092	4,4%	0,2%

**Fuente:** Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en base a los datos del SIPA.

**Cuadro 2:** Beneficios extranjeros del SIPA.  
Noviembre de 2020

<b>Nacionalidad</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Distribución porcentual sobre el total de aportantes extranjeros</b>	<b>Distribución porcentual sobre el total de aportantes</b>
Total extranjeros	435.173	100,0%	6,1%
Países iberoamericanos	332.470	76,4%	4,7%
Firmantes del convenio multilateral	332.020	76,3%	4,7%
Resto	450	0,1%	0,0%
Países no iberoamericanos	102.703	23,6%	1,4%

**Fuente:** Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en base a los datos del SIPA.

## 4/

# Desafíos del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social a la luz de la experiencia argentina

En función del análisis expuesto en base a la propia experiencia argentina, quisiera plantear algunos de los desafíos del Convenio Multilateral y de las posibles alternativas para enfrentarlos. Las mismas son a mi entender orientaciones prioritarias para asegurar la protección de los trabajadores migrantes de los países de la comunidad iberoamericana.

En primer lugar, teniendo en cuenta el importante peso del componente intracomunitario de las corrientes migratorias de los países iberoamericanos creo indispensable resaltar la necesidad de redoblar los esfuerzos para incrementar el ámbito de aplicación territorial del Convenio, promoviendo la suscripción de los restantes países de la comunidad que no forman parte del mismo. En razón del Artículo 29 que establece que el acuerdo “estará abierto a la firma de los Estados Miembro de la Comunidad Iberoamericana”, considero que uno de los principales compromisos que los Estados signatarios deben asumir es el de invitar al resto de los países iberoamericanos que aún no lo han firmado, o que habiéndolo hecho aún no lo han ratificado, a que lo hagan. De este modo, podremos asegurar la cobertura de la seguridad social a los trabajadores migrantes que hayan estado o estén sujetos a la legislación de alguno o de varios de los 22 países que conforman la Comunidad Iberoamericana.

En el mismo sentido de ampliación del alcance territorial, cabría también plantear la posibilidad de iniciar negociaciones coordinadas en vistas a alcanzar acuerdos de colaboración en materia de seguridad social con la Unión Europea, los Estados Unidos y Canadá, que contemplen la posibilidad de establecer mecanismos de reciprocidad, pero que no se encuentren supeditados a ellos. Así, se ampliaría estratégicamente el alcance del convenio a los espacios en los que la comunidad iberoamericana se encuentra situada, incorporando asimismo los principales países de destino de los flujos migratorios extracomunitarios.

En segundo término, reconociendo el papel significativo que los pilares no contributivos han desempeñado para ampliar la cobertura de los sistemas de seguridad social, considero propicio iniciar una discusión acerca de la inclusión de las protecciones no contributivas en los convenios internacionales de seguridad social. Personalmente, creo que uno de los desafíos principales de los convenios radica en su capacidad para ir gradualmente incorporando la creciente combinación en los sistemas de seguridad social de elementos contributivos y no contributivos. En tal sentido, entiendo que es momento de alentar este debate sobre el ámbito de aplicación material a fin de favorecer el establecimiento de estándares comunes de colaboración y reciprocidad en materia de protección social. Una sugerencia al respecto es la de promover, entre los países miembros, el análisis y la indagación sobre esta posibilidad para que, eventualmente, a través de la celebración de protocolos específicos, los países firmantes puedan contar con disposiciones concernientes a las prestaciones no contributivas.

En el mismo sentido, destaco la importancia de brindar desde la comunidad de los Estados iberoamericanos y desde la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) en particular, el apoyo a las iniciativas internacionales que fomentan a escala global el establecimiento de pisos de protección social.

Por último, quisiera enfatizar que el esfuerzo que realicemos para proteger a los trabajadores migrantes no será nunca suficiente si, paralelamente, no logramos reducir la incidencia de la economía informal en nuestros países. La extensión de la seguridad social y el cierre gradual de las brechas de cobertura existentes requiere de una acción prioritaria por parte de los Estados para establecer una estrategia consistente de formalización económica y laboral.

El mantenimiento de elevados niveles de empleo informal es, sin dudas, uno de los mayores obstáculos para la ampliación de la cobertura de la seguridad social en la comunidad iberoamericana en un contexto de envejecimiento poblacional. Allí radica no solamente una de las dificultades más importantes para asegurar la cobertura de la seguridad social de la población en edad de trabajar, sino también una de las barreras más más sustantivas para asegurar sistemas de seguridad social financieramente equilibrados y sustentables.

## 5/

### Reflexiones finales

La irrupción de la pandemia del COVID-19 ha puesto en primer plano que la solidaridad en un mundo globalizado exhibe una creciente dimensión internacional. La crisis sanitaria, económica y social desatada con la pandemia también ha dejado en claro el rol desempeñado por los sistemas de seguridad social como mecanismo fundamental de la acción estatal para proteger a sus ciudadanos frente a las contingencias de los nuevos riesgos globales.

En ese marco, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social ha demostrado ser una valiosa herramienta para asegurar la portabilidad de los beneficios y derechos de la seguridad social de los trabajadores migrantes. Su fortalecimiento institucional es por lo tanto una obligación y un compromiso político de los Estados signatarios. La ampliación del ámbito de aplicación espacial a la totalidad de los países que componen la comunidad iberoamericana, la inclusión de estándares comunes de colaboración y reciprocidad en materia de protección social de índole no contributiva, así como la planificación de una estrategia concertada en favor de la formalización económica y laboral, son algunas de las líneas de acción prioritarias a ser consideradas para el mediano plazo.

Por último, desde una visión de más largo plazo, el Convenio Multilateral puede también desempeñar un rol estratégico a nivel global. Es un acervo de la cooperación iberoamericana haber consolidado esta plataforma común, sobre la base la cual los países de la región, con el acompañamiento de la OISS, pueden potenciar el desarrollo de la colaboración recíproca con el resto de los países y las regiones del mundo, contribuyendo así a la construcción de una arquitectura internacional dirigida a lograr la progresiva universalización de la seguridad social.

### Referencias bibliográficas

Asociación Internacional de la Seguridad Social. (2019). 10 desafíos mundiales para la seguridad social: Desarrollo e innovación. Recuperado de: <https://ww1.issa.int/es/10-challenges-2019>

G20. (2018). Declaración de Líderes del G20: Construyendo consenso para un desarrollo equitativo y sostenible (Cumbre de Líderes del G20, 1 de diciembre, Buenos Aires). Recuperado de: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-de-lideres-del-g20>

Holzmann, R. y Wels, J. (2020). The cross border portability of social security benefits: Status and progress? *International Social Security Review*, volumen 73 (1), p. 65-107.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2013). Estimaciones y proyecciones de población 2010-2040. : total del país. Recuperado de: <http://indec.gob.ar>

Organización de los Estados Americanos y Conferencia Interamericana de Seguridad Soical (CiSS). (2015). Análisis de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social en materia de pensiones. Recuperado de: <http://oas.org>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2012). Panorama Migratorio de América del Sur 2012. Recuperado de: <https://robuenosaires.iom.int/perfiles-migratorios>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2012). Perfil Migratorio de Argentina 2012. Recuperado de: <https://robuenosaires.iom.int/perfiles-migratorios>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2020). Migrantes en la República Argentina: Inserción en el mercado de trabajo. OIM Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (2019). *International Migration 2019*. Recuperado de: <https://www.un.org/development/desa/pd/news/international-migration-2019-0>

Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

Organización Internacional del Trabajo. (2012). Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R202](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202)



XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Mar de Plata (Argentina) 2010.  
Fotografía internet: la página ha expirado