

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**IMPORTANCIA DE LA RATIFICACIÓN DEL CONVENIO MULTILATERAL
IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL POR EL ESTADO DE GUATEMALA**

CINDY LORENA SANTIZO SOSA

GUATEMALA, AGOSTO DE 2013

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**IMPORTANCIA DE LA RATIFICACIÓN DEL CONVENIO MULTILATERAL
IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL POR EL ESTADO DE GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

CINDY LORENA SANTIZO SOSA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, agosto de 2013

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

VOCAL I: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi

VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz

VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos

VOCAL V: Br. Rocael López González

SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

Lic. Byron Oswaldo Castañeda Galindo
Abogado y Notario



Guatemala, 22 de diciembre de 2012.

Doctor
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho



Doctor Mejía Orellana:

Me dirijo a usted en atención a la providencia de la Unidad de Asesoría de Tesis, de fecha dieciséis de noviembre del año dos mil once, por medio de la cual se me nombra como Asesor de Tesis de la Bachiller **CINDY LORENA SANTIZO SOSA**, (quien se identifica con el carné estudiantil 200610309); por lo que habiendo asesorado el trabajo encomendado; manifiesto lo siguiente:

1. La tesis se intitula **“IMPORTANCIA DE LA RATIFICACIÓN DEL CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL POR EL ESTADO DE GUATEMALA”**.
2. Inmediatamente que recibí el nombramiento y se estableció comunicación con la Bachiller Cindy Lorena Santizo Sosa, procedí a efectuar el estudio del plan de investigación y de tesis, los cuales se encontraban congruentes con el tema a investigar, y en consenso con la ponente del tema, se decidió sobre la manera de elaborarlo.
3. Al trabajar con la sustentante se pudo determinar que el trabajo contiene un amplio contenido científico, se utilizó lenguaje técnico, acorde al tema desarrollado, la sustentante hizo uso con amplitud del método científico abarcando lo temas del mismo, toda vez que al plantear el problema lo enfoca en la realidad jurídica y social, estableciéndose dentro del ámbito del Derecho de la Seguridad Social, en el cual se desarrolla todo lo relativo a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y en especial los beneficios y consecuencias de la aprobación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad, asimismo comprueba fehacientemente la hipótesis planteada, utilizando en buena manera lo analizado.

Gran Centro Comercial de la zona 4 Torre Profesional No. I, 7º. Nivel Oficina 712.
Tel. 53181381

Lic. Byron Oswaldo Castañeda Galindo
Abogado y Notario



4. La investigación desarrollada llena los requisitos técnicos que requiere una investigación de este tipo, se utilizaron los métodos inductivo, deductivo y analítico; así como la técnica de investigación bibliográfica y documental.
5. Se revisó la redacción del trabajo, las conclusiones y recomendaciones, considerándose que llenan su cometido ya que fueron desarrolladas conforme a las sugerencias y observaciones que se fueron dando durante el proceso de asesoramiento de la tesis, las cuales fueron debidamente aceptadas e incorporadas.
6. De igual manera, se encuentra que la bibliografía utilizada durante toda la redacción de la tesis es amplia y atinente al tema.

Por la importancia del trabajo considero que el mismo llena los requisitos que exige el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, estimando que el mismo puede ser aprobado, para los efectos consiguientes, emitiendo el presente **DICTAMEN FAVORABLE** a efecto de continuar con el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular, se despide de usted.

Atentamente,

Lic. Byron Oswaldo Castañeda Galindo
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado No. 4830



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria

Guatemala, Guatemala

UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 22 de enero de 2013.

Atentamente, pase al LICENCIADO JESÚS ALFREDO ERCHILA DE LEÓN, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la estudiante CINDY LORENA SANTIZO SOSA, intitulado: "IMPORTANCIA DE LA RATIFICACIÓN DEL CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL POR EL ESTADO DE GUATEMALA".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".



DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
BAMO/iyf.



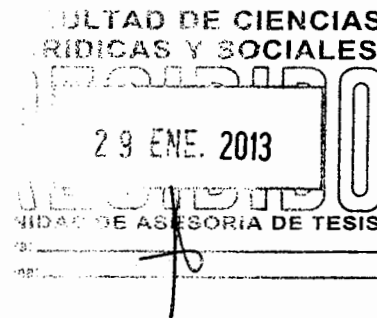


BUFETE JURÍDICO ERCHILA DE LEÓN
LICENCIADO JESÚS ALFREDO ERCHILA DE LEÓN



Guatemala, 28 de enero de 2013.

Doctor
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho



Doctor Mejía Orellana:

En atención a la providencia de la Unidad de Asesoría de Tesis, de fecha veintidós de enero de dos mil trece, en la que se me nombra como Revisor de Tesis de la Bachiller **CINDY LORENA SANTIZO SOSA**, y se indica que oportunamente proceda a emitir el dictamen correspondiente, me permito manifestarle lo siguiente:

Que **REVISÉ** la tesis de la sustentante, la cual se intitula **“IMPORTANCIA DE LA RATIFICACIÓN DEL CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL POR EL ESTADO DE GUATEMALA”**.

En virtud de la revisión efectuada se puede expresar que el resultado es el que se consigna a continuación:

1. El tema analizado en la tesis revisada es de suma importancia y trascendencia en el ámbito del Derecho de la Seguridad Social; derivado de la importancia que tiene la ratificación del Convenio Multilateral Iberoamericano de la Seguridad Social por el Estado de Guatemala, ya que ello permitiría al migrante y a sus derechohabientes gozar de los beneficios de la seguridad social.
2. La metodología y técnicas de investigación que se utilizaron fueron adecuadas. A lo largo de la investigación y desarrollo del informe final se utilizó el método inductivo y deductivo complementándose con la técnica documental, por medio de la cual se recopiló toda la información de vanguardia respecto a doctrinas y teorías relativas al tema objeto de investigación.
3. El trabajo de tesis en cuanto a su redacción, es claro y ordenado, utilizándose un lenguaje adecuado.
4. La contribución científica del trabajo llevado a cabo por la sustentante, es fundamental para la sociedad guatemalteca; debido a que aborda un tema legal, económico y de seguridad social.



BUFETE JURÍDICO ERCHILA DE LEÓN
LICENCIADO JESÚS ALFREDO ERCHILA DE LEÓN



5. Las conclusiones y las recomendaciones de la tesis, tienen congruencia con los cuatro capítulos desarrollados. Personalmente me encargué de guiarla durante las etapas respectivas al proceso de investigación, empleando los métodos apropiados que permitieron la comprobación de la hipótesis formulada, analizando a profundidad la estructura y funcionamiento de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y las implicaciones tanto positivas como negativas para el Estado de Guatemala de la aprobación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad.
6. La bibliografía es acorde con el trabajo de tesis y tiene relación con el contenido de los capítulos y citas bibliográficas.

El contenido del trabajo se ajusta a los requerimientos regulados en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; en virtud de lo anterior emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,

Lic. Jesús Alfredo Erchila de León
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado No.3537

LIC. JESUS ALFREDO ERCHILA DE LEON
ABOGADO Y NOTARIO



USAC TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio 5-7 Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 05 de agosto de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante CINDY LORENA SANTIZO SOSA, titulado IMPORTANCIA DE LA RATIFICACIÓN DEL CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL POR EL ESTADO DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/silh.

Lic. Avidan Ortiz Orellana
DECANO

Rosario



DEDICATORIA

- A DIOS:** Por ser mi papi, guía, amigo, consejero, fuerza, ayuda.
- A MIS PADRES:** Por su apoyo incondicional, amor y ejemplo.
- A MI HERMANA:** Por estar presente en cada etapa de mi vida y siempre apoyarme.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por ser un segundo hogar.



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Organizaciones internacionales.....	1
1.1. Origen histórico de las organizaciones internacionales.....	1
1.2. Clasificación de las organizaciones internacionales.....	4
1.3. Fines de las organizaciones internacionales.....	6
1.4. Naturaleza jurídica de las organizaciones internacionales.....	7
1.5. Definición de organizaciones internacionales.....	8
1.6. Características de las organizaciones internacionales.....	9
1.7. Existencia jurídica de las organizaciones internacionales.....	11
1.8. Atributos esenciales de las organizaciones internacionales.....	14
1.9. Estructura de las organizaciones internacionales.....	29
1.10. Derecho de las organizaciones internacionales.....	32

CAPÍTULO II

2. Seguridad social.....	37
2.1. Concepto.....	37
2.2. Solidaridad y seguridad social.....	43
2.3. Seguridad social en Guatemala.....	46
2.4. De la seguridad social hacia la seguridad social integral.....	60

CAPÍTULO III

3. Organización Iberoamericana de Seguridad Social y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.....	65
3.1. Antecedentes de la creación de la Organización Iberoamericana de la	



	Pág.
Seguridad Social.....	68
3.2. Estructura orgánica de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social.....	74
3.3. Asistencia técnica de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social.....	75
3.4. Situación jurídica de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social.....	78
3.5. Relaciones de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social con otros organismos internacionales.....	79
3.6. Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.....	86
3.7. Principios sobre los que se asienta el convenio:.....	89
3.8. Características del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.....	89
3.9. Ventajas y desventajas para los trabajadores emigrantes de Iberoamérica, del Convenio Multilateral Iberoamericano de la Seguridad Social.....	90

CAPÍTULO IV

4. Importancia de la ratificación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social por el Estado de Guatemala.....	93
4.1. Representación de Guatemala ante la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS).	94
4.2. Proceso de ratificación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social por el Estado de Guatemala.....	94
4.3. Ventajas de la ratificación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social por el Estado de Guatemala.....	100
4.4. Desventajas de la ratificación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social por el Estado de Guatemala.....	102



	Pág.
CONCLUSIONES	105
RECOMENDACIONES	107
BIBLIOGRAFÍA	109



INTRODUCCIÓN

Desde hace varias décadas se ha ido configurando en el mundo un proceso de integración. Como parte de este proceso de integración, se han creado organizaciones internacionales que promueven la unificación de políticas en diversas áreas, en el ámbito iberoamericano existe gran cantidad de organizaciones sociales que promueven diversos aspectos de la sociedad.

El objetivo del presente trabajo de investigación es comprobar la importancia de la ratificación por el Estado de Guatemala, del Convenio Multilateral de Seguridad Social, e indudablemente contribuir a explicar explicaciones y razonamientos doctrinarios y legales de obligada mención, ya que es necesario conocer los beneficios y garantías, así como las desventajas que éste le asegura a la población activa tanto de nuestro país trabajando en el exterior, como de los países iberoamericanos trabajando en Guatemala.

Un factor de relevancia en el ámbito iberoamericano son los movimientos migratorios, que en estos momentos son una importante realidad, los cuales tenderán a incrementarse en el futuro, puesto que las bases históricas, culturales e idiomáticas comunes o muy semejantes, facilitan esta movilidad. Desde la vertiente de los derechos sociales los movimientos migratorios pueden incrementar el riesgo social de los ciudadanos, puesto que el trabajo fuera del propio país al que se pertenece dificulta, en muchos casos, el mantenimiento de esos derechos.

La finalidad de la seguridad social, es resguardar y proteger a los habitantes de la república de contingencias de enfermedades y accidentes, sean o no de trabajo, desempleo, maternidad, incapacidad temporal y parcial, invalidez, vejez, nupcialidad, muerte, sobrevivencia y cualquier otro riesgo que pueda ser objeto de previsión social, así como de las cargas derivadas de la vida familiar y las necesidades de vivienda y recreación que tiene todo ser humano.



El presente trabajo comprueba la importancia que tiene para la población guatemalteca que se ratifique el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social; ya que se determinó a través del análisis detallado de dicho convenio, que existen más ventajas, las cuales aseguran garantías no sólo al trabajador que emigra, sino también a sus familias, además el convenio aplica a los Estados de la comunidad iberoamericana y no sólo a los trabajadores nacionales de dichos países y sus familiares, sino que se extiende a los nacionales de terceros países que presten servicios en alguno de los Estados que forman parte del convenio.

Por tanto, en el presente trabajo de investigación, se expone la situación jurídica en que se encuentra actualmente Guatemala con respecto a la seguridad social, y cuáles serían los efectos si en Guatemala no se ratifica el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

El informe final de esta investigación se divide en cuatro capítulos en la forma siguiente: en el capítulo primero se realiza una descripción de lo que es una organización internacional, así como su evolución histórica; en el segundo capítulo, se da a conocer lo que es la seguridad social, su origen, proceso histórico en Guatemala, y los programas que se manejan, con los que se les aseguran los derechos a los ciudadanos; en el tercer capítulo, se describen y analizan cada uno de los elementos constitutivos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, como ente creador del convenio, poniéndole énfasis a su situación jurídica actual; y por último, en el capítulo cuarto, se analiza en qué posición jurídica se encuentra el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, analizando la importancia que tiene su reconocimiento por las ventajas que presenta para toda la sociedad.

Para el desarrollo de la investigación, se utilizaron los métodos analítico-sintético e inductivo-deductivo. Se alude a estudios de autores tanto guatemaltecos y extranjeros, así como a la legislación vigente nacional e internacional.



CAPÍTULO I

1. Organizaciones internacionales

Las organizaciones internacionales constituyen una asociación de Estados y se encuentran regidas por un acuerdo internacional, teniendo una finalidad específica que en su mayoría de veces es la misma finalidad de los Estados que la conforman, es decir que persiga la paz, seguridad y desarrollo económico.¹

Para la realización de tales fines se organiza estructuralmente con órganos permanentes y posee personalidad jurídica propia y diferenciada de los Estados que la conforman; teniendo así mismo competencia para generar normas regulatorias de su funcionamiento interno como normas externas que afecten a los Estados miembros.

1.1. Origen histórico de las organizaciones internacionales

El fenómeno de aparición de las organizaciones internacionales es relativamente reciente, remontándose a los principios del siglo XIX. Hasta entonces, se conoce que el derecho internacional público sólo regulaba las relaciones entre Estados, los cuales actuaban en forma individual y separada; es decir, no existían otras categorías de entes dotados de personalidad propia.²

¹ Díez de Velasco, Manuel. **Las organizaciones internacionales**. Pág. 20.

² Teijo García, Carlos. **Organizaciones internacionales no gubernamentales y derecho internacional**. Pág. 12.



Con el devenir del tiempo se produjeron una serie de cambios mundiales que exigieron la cooperación por parte de cada uno de los Estados para la resolución de problemas de carácter internacional y se hizo necesario dejar atrás el modelo de relaciones internacionales que se desenvolvían por medio de la negociación directa y bilateral.

Para que nacieran las organizaciones internacionales fue necesaria la formación de los Estados Naciones.

Con el surgimiento y la proliferación de las organizaciones internacionales, a la internacionalidad se le agrega la supranacionalidad, lo cual implica que una serie de reglas adoptadas por estos entes, o bien como resultado de acuerdos multilaterales, estén por encima de las normas internas de los Estados; tomando siempre en cuenta que estos entes no pueden generar normas que contradigan las normas internacionales.³

En la segunda mitad del siglo XX, se agrega una nueva tendencia dominante: la transnacionalidad, a partir del surgimiento y multiplicación de diversos actores transnacionales tales como empresas productoras y comercializadoras, bancas, organizaciones no gubernamentales (ONG), fondos de pensión o de seguros, entre otros.⁴

³ Merino Redruello, Francisco. **Las organizaciones internacionales y su protocolo. Parte I.** Pág. 7.

⁴ Teijo García, **Ob. Cit.** Pág. 14.



Estos actores transnacionales comienzan a cumplir roles y a tener funciones que antes eran de exclusiva competencia del Estado, pasando a ocupar un lugar relevante en la aldea global, cuyos principales protagonistas siempre fueron los Estados.⁵

Existe un primer momento en la evolución de las organizaciones internacionales que se desarrolla entre los años 1815 y 1914; desde el Congreso de Viena que crea la Comisión Central para la Navegación del Río Rin, hasta la primera guerra mundial, que culmina con la creación de la Sociedad de las Naciones.⁶

Incluso es necesario destacar que el mismo concierto europeo de naciones significó de hecho una manera precursora de las organizaciones internacionales actuales. Cabe aclarar, no obstante, que el concierto carecía de una carta fundamental, de sede y órganos permanentes, presupuestos esenciales para constituir hoy en día un organismo internacional.⁷

Relativo a la cooperación técnica en el campo de las comunicaciones telegráficas y postales, la creación de la unión telegráfica internacional en 1865 y de la unión postal general en 1875 fueron hitos de esta etapa.

Un segundo período se extiende entre las dos guerras mundiales. La paz de Versalles del 28 de junio de 1919, contenía los instrumentos constitutivos de la Sociedad de las

⁵ Dallanegra Pedraza, Luis. **¿Hacia un nuevo derecho internacional? Algunas reflexiones sobre el tema.** Pág. 98.

⁶ Barboza, Julio. **Derecho internacional público.** Pág. 534

⁷ **Ibid.** Pág. 535.



Naciones y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), primeras instituciones internacionales permanentes de carácter político y universal.

El tercero y último período, que va desde la segunda posguerra hasta nuestros días, acentúa la marcada tendencia hacia el universalismo reflejado en el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 1945, compuesta hoy por la gran mayoría de los países del mundo.⁸

1.2. Clasificación de las organizaciones internacionales

Existen diversas formas para clasificar a las organizaciones internacionales; es interesante destacar una de ellas que las ordena por sus fines, por su composición y por sus competencias.⁹

- a) Por sus fines o por su objeto: La creación de una organización internacional puede responder a fines generales, particulares, específicos o funcionales. Son generales, aquellos cuya actividad se extiende a todo asunto de interés internacional (económicos, sociales, jurídicos, políticos, culturales, etc.), es decir que, las organizaciones actúan sin limitación expresa.¹⁰

Las organizaciones particulares, funcionales o específicas son las que se interesan en un solo problema; es decir que actúan en ámbitos o campos claramente definidos. Como

⁸ **Ibid.**

⁹ Barboza, Julio. **Los sujetos del derecho internacional actual**. Pág. 55.

¹⁰ **Ibid.**



ejemplo de las primeras, se puede citar a la Organización de Naciones Unidas (ONU) y; de las segundas, a la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- b) Por su composición: Hay organizaciones internacionales de vocación universal, es decir, abiertas a la participación potencial de todos los Estados, como es el caso de la Organización de Naciones Unidas (ONU); y regionales como por ejemplo la Organización de Estados Americanos (OEA), restringiendo su participación a un número limitado de Estados que reúnen ciertas condiciones; como la de ser vecinos y tratar de resolver problemas comunes.¹¹

- c) Por sus competencias: Las organizaciones internacionales se dividen en dos grandes grupos: las de cooperación o coordinación, como la mayor parte de las organizaciones internacionales clásicas; y las de integración, que registran una mayor cesión de competencias por parte de los Estados que conforman el organismo, ya que persiguen como finalidad la unión política de sus miembros.¹²

Otra clasificación de las organizaciones internacionales es:

- a) Organizaciones intergubernamentales: Los organismos u organizaciones internacionales intergubernamentales son sujetos de derecho internacional

¹¹ **Ibid.**

¹² **Ibid.** Pág. 56.



público que tienen derechos y obligaciones internacionales, por consiguiente personalidad internacional.¹³

Estas organizaciones tienen capacidad de manifestar una voluntad autónoma, cuyos efectos les serán imputados sólo a ellas; también tienen capacidad de relacionarse jurídicamente con otros sujetos de derecho; no sólo en calidad de mandatarias de sus miembros, sino también en nombre propio en virtud de las competencias que poseen.

Es de hacer notar que este tipo de organizaciones tienen como característica esencial el estar compuesta por Estados.

b) Organizaciones no gubernamentales: Los organismos no gubernamentales no son sujetos de derecho internacional público, sino que están formados por entidades privadas con un fin determinado, actuando algunas de ellas en el ámbito internacional.

1.3. Fines de las organizaciones internacionales

Los fines de las organizaciones internacionales son los mismos que persiguen los Estados. Han sido creadas para preservar la paz y seguridad entre las naciones y para desarrollar la cooperación entre las mismas en el orden económico, social, cultural, etc.¹⁴

¹³ Larios Ochaíta, Carlos. **Derecho internacional público**. Pág. 43.



No obstante la anterior semejanza, existe evidentemente una diferencia fundamental, y es que la tarea emprendida por las organizaciones internacionales está limitada por la soberanía de los Estados.

En tanto que los Estados dentro de su territorio imponen forzosamente por los medios de que disponen los objetivos a que responde su creación, en las organizaciones internacionales estos objetivos se logran a base de simple cooperación, siendo muy limitados los casos en que puede ser utilizada la coerción.¹⁵

1.4. Naturaleza jurídica de las organizaciones internacionales

La naturaleza jurídica de las organizaciones internacionales es de naturaleza pública, ya que son sujetos de derecho internacional público.

Este sujeto de derecho internacional público constituye una entidad particular no sólo desde el punto de vista de sus funciones sino también de las competencias que les han sido conferidas para su realización, por lo que resulta imposible hablar de una personalidad jurídica de igual alcance para todas ellas.¹⁶

Para calificar la naturaleza jurídica de este sujeto de derecho internacional público es preciso partir del punto de vista de cada caso particular y según las funciones que se hayan otorgado a la organización; así, algunas tendrán la calidad de simples alianzas,

¹⁵ Herrarte González, Alberto. **El derecho de integración, un ensayo de sistematización.** Pág.170.

¹⁶ Díez de Velasco, Manuel. **Ob. Cit.** Pág.54.



otras serán consideradas como una unión administrativa y otras como una confederación.¹⁷

1.5. Definición de organizaciones internacionales

Siendo tan variados los fines de las organizaciones internacionales y tan diferentes sus tipos de organización, resulta difícil una definición de las mismas; por lo que se presentan las siguientes, por considerar que contienen los elementos esenciales.

Siguiendo el concepto del autor Rogelio Moreno Rodríguez se puede definir a toda organización internacional como una asociación de Estados, regida por un acuerdo internacional, que establece una estructura permanente de órganos con atribuciones propias que expresan la voluntad de los Estados y dan cumplimiento a los fines para los cuales se asociaron.¹⁸

También, se puede denominar organización internacional a toda asociación de Estados que adopte una estructura orgánica permanente.¹⁹

Para el licenciado Herrarte, una organización internacional puede definirse como una asociación voluntaria de sujetos de derecho internacional, constituida mediante actos internacionales y disciplinada en las relaciones entre las partes por normas de Derecho Internacional, que se concreta en un ente estable, provisto de un ordenamiento jurídico

¹⁷ Herrarte González, Alberto. *Ob. Cit.* Pág.168.

¹⁸ Díez de Velasco. *Ob. Cit.* Pág.57.

¹⁹ Barboza, Julio. *Ob. Cit.* Pág.533.



propio y dotado de órganos e institutos propios, a través de los cuales se actúan finalidades comunes de los asociados, mediante el cumplimiento de particulares funciones y el ejercicio de los poderes que le han sido conferidos.²⁰

1.6. Características de las organizaciones internacionales

Estas asociaciones se ven identificadas por cinco rasgos esenciales:

- a) Conformadas esencialmente por Estados.
- b) Creadas por un acto internacional; ya sea por un tratado o acuerdo multilateral, o bien por una resolución de una organización internacional ya existente, como sucedió con la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) originada en la Resolución 1995 (XIX) de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU).
- c) Posesión de una estructura orgánica permanente y una personalidad jurídica propia, distinta al conjunto de Estados que la conforman, lo que hace que manifiesten una voluntad autónoma.
- d) Las finalidades que persigue son comunes a los asociados.
- e) Para desarrollar esas finalidades posee órganos propios.

²⁰ Herrarte González, Alberto. Ob. Cit. Pág. 167.



Al margen de estas notas distintivas se pueden enumerar otras características:

- a) Los Estados tienen fondos propios que obtienen mediante gravámenes e impuestos que cobran a sus habitantes. Las organizaciones internacionales carecen de esa posibilidad y sólo pueden subsistir gracias al aporte de los Estados miembros, que contribuyen de acuerdo a criterios que varían según la organización de que se trate.
- b) Los Estados tienen una implantación territorial necesaria mientras que las organizaciones internacionales carecen de una base territorial propia, razón por la cual desde el punto de vista espacial, deben insertarse en el territorio de un Estado para establecer sus oficinas y representaciones.
- c) Técnicamente esa inserción se realiza por medio de un tratado llamado acuerdo de sede, suscrito entre la organización y el Estado huésped, con el fin de establecer una sede en el territorio de éste. En él se establecen las inmunidades y privilegios que se le reconocen al personal, las facilidades que se les otorga a los representantes de los miembros y el status de los locales.²¹
- d) Como la mayoría de las organizaciones tienen capacidad para concluir tratados, se convierten, junto a los Estados, en creadores de derecho internacional.²²

²¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdo_de_Sede. (Guatemala, 22 de noviembre de 2013)

²² Monroy Cabra, Marco Gerardo. **Derecho internacional público**. Pág. 104.



- e) Un elemento común a toda organización gubernamental es la figura del funcionario internacional que laboralmente depende de la organización y no del Estado de su nacionalidad.²³

1.7. Existencia jurídica de las organizaciones internacionales

Son distintas las etapas en las que puede verse envuelta la vida de cualquier organismo internacional, entre las que se pueden mencionar:

- a) Creación: Las organizaciones internacionales son el fruto de un acto jurídico multilateral, anterior y exterior a las mismas en el marco de una conferencia internacional. La entrada en vigor del acuerdo señala el nacimiento de la misma; para lo cual se establecen diversos requisitos de los que hacen depender su entrada; algunos de ellos son:

- Un número determinado de ratificaciones.
- Que esas ratificaciones provengan de Estados que asumen responsabilidades particulares en la organización.

²³ <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/funcionarios-internacionales>. (Guatemala, 22 de noviembre de 2013)



circunstancias como la revisión de los instrumentos constitutivos y la interpretación de las disposiciones de su tratado constitutivo.

b) **Sucesión:** La sucesión de una organización internacional puede ocurrir por cualquiera de las siguientes razones:

- Que la organización internacional transfiera algunas de sus funciones.
- Que sea sustituida completamente en el ejercicio de sus funciones y competencias y en el disfrute de su patrimonio.

Su sustitución por otra exige que los Estados den su conformidad, bien de manera expresa bien de forma tácita. Puede manifestarse a través de un nuevo acuerdo; ya sea por medio de la inclusión de la disposición en el tratado constitutivo de la nueva organización o bien, en una resolución de la organización que desaparece, o, como es más frecuente, a través de la asociación de las resoluciones unilaterales y de los acuerdos internacionales.²⁴

Como consecuencia se transfieren las funciones, competencias y patrimonio de la organización que desaparece. Esto genera dificultades cuando la composición no es coincidente o cuando las competencias no son absolutamente similares.

²⁴ Benadava, Santiago. **Derecho internacional público.** Pág. 45.



Sobre la situación de los miembros de la organización que desaparece, estos pasan a tener la condición de miembros originarios de la organización que le sucede, como lo ilustra el Artículo XI del Acuerdo de Marrakech de 1994 por el que se crea la Organización Mundial del Comercio (OMC) sucesora del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

c) **Disolución:** La organización internacional como todo ente, también puede desaparecer, sin que ninguna nueva organización venga a retomar sus funciones. Aunque por regla general los tratados constitutivos de las mismas no establecen sus causas de disolución, las razones pueden ser varias:

- Duración determinada.
- Cambio profundo en las circunstancias que provoca la desaparición de aquellos intereses comunes cuya gestión colectiva motivó su creación.
- La falta de funcionamiento por la retirada de los miembros más significativos.
- Dificultades financieras que la hayan llevado a la bancarrota o a la suspensión de pagos.
- Disolución decidida por una organización internacional al considerar que ya ha alcanzado todos los objetivos que motivaron su creación.



1.8. Atributos esenciales de las organizaciones internacionales

El principal atributo de toda organización internacional es su personalidad, del cual se derivan otros dos de suma importancia: capacidad y responsabilidad.

- a) **Personalidad:** La personalidad de la organización va a estar afectada por el principio de la especialidad; es decir, que va a estar limitada a los objetivos y funciones que les fueron confiados. Se trata de una personalidad funcional.

Debido a que las organizaciones internacionales no cuentan con territorio propio, la personalidad de las mismas se desarrolla en distintos ámbitos, siendo estos:

- **Personalidad jurídica en los derechos internos**

En general, son los instrumentos constitutivos los que les reconocen la personalidad jurídica a las organizaciones internacionales en los ordenamientos internos.

Tal reconocimiento puede adoptar bien una forma general y abstracta, como dispone el Artículo 104 de la Carta de las Naciones Unidas: La Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de la capacidad jurídica que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos.²⁵

²⁵ <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos>. (Guatemala, 22 de octubre de 2012)



O bien, mucho más detallada como en el Artículo IX, sección dos, del Estatuto del Fondo Monetario Internacional: El fondo tendrá plena personalidad jurídica y, en particular, capacidad para: contratar, adquirir y enajenar bienes inmuebles y muebles, y entablar procedimientos legales.²⁶

Las disposiciones de estos tratados constitutivos suelen completarse mediante la adopción de unos convenios particulares, donde se hace mención de los privilegios e inmunidades de la organización en el territorio de los Estados.

Otros textos internacionales tienen también por objetivo el precisar el contenido de la personalidad jurídica de la organización en los órdenes jurídicos internos, tales como los acuerdos de sede.

También, hay que mencionar a las legislaciones nacionales de los Estados que pueden contener precisiones relativas a las modalidades de ejercicio de la capacidad jurídica reconocida a las organizaciones en sus territorios.

En general, en el derecho internacional no existe ninguna norma que atribuya directamente a las organizaciones la personalidad internacional, sino que se limita a dar a los Estados la competencia para crear una organización Internacional y dotarla de personalidad jurídica. En este caso, como ya se ha dicho, el fundamento de la personalidad se localizaría en el tratado constitutivo de la organización internacional.²⁷

²⁶ <http://www.imf.org/external/publicaciones>. (Guatemala, 23 de octubre de 2012)

²⁷ <http://noticias.juridicas.com/articulos>. (Guatemala, 23 de octubre de 2012).



En consecuencia, la Corte Internacional de Justicia llega a la conclusión de que la organización es una persona internacional: esto no equivale a decir que la organización sea un Estado, lo que ciertamente no es, o que su personalidad jurídica, sus derechos o deberes sean los mismos que los de un Estado, cualquiera que sea el sentido de esta expresión.

Ni siquiera implica ello que todos los derechos y deberes de la organización deban encontrarse en el terreno internacional, de la misma manera que no todos los derechos y deberes de los Estados deben encontrarse en él. Esto significa que la organización es un sujeto de derecho internacional, que tiene capacidad para ser titular de derechos y deberes internacionales y que tiene capacidad para prevalerse de estos derechos por vía de reclamación internacional.²⁸

b) Capacidad de las organizaciones internacionales: La capacidad de las organizaciones internacionales para adquirir derechos y contraer obligaciones en el plano internacional, así como la capacidad para hacer valer los primeros y responder en caso de violación de las segundas, ha sido intensamente analizado por la doctrina.²⁹

Las organizaciones internacionales van a gozar de la capacidad para contratar con terceros (personas físicas o jurídicas) aquellas prestaciones que sean necesarias para su funcionamiento cotidiano. En la realización de estos actos jurídicos internos la

²⁸ **Ibid.**

²⁹ Barboza, Julio. **Los sujetos... Ob. Cit.** Pág. 536.



organización va a estar representada por un agente de alto rango o por un representante de un órgano colegiado.

Por lo que respecta al derecho aplicable a estos actos jurídicos internos, rige el principio de la autonomía de la voluntad de las partes que inspira a los contratos, por lo que las partes podrán someterlos bien al derecho del Estado en cuyo territorio se efectúe uno de estos actos o bien a otro derecho.

Los eventuales conflictos pueden ser resueltos acudiendo a distintos mecanismos:

- Tribunales nacionales: posibilidad muy limitada por la inmunidad de jurisdicción de la que disfrutan las organizaciones.
- Cláusula compromisoria atribuyendo la competencia para juzgar al Tribunal de la organización que lo adopte.
- Procedimientos de arbitraje internacional.

c) Personalidad jurídica internacional: Las organizaciones internacionales tienen capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones en el orden jurídico internacional, así como la posibilidad de hacer valer internacionalmente dichos derechos y de responder también internacionalmente en caso de violación de estas obligaciones.³⁰

³⁰ <http://noticias.juridicas.com/articulos>. (Guatemala, 23 de octubre de 2012).



Sobre el alcance de la personalidad jurídica internacional de las organizaciones internacionales hay muchas corrientes. Dentro de éstas destacan tres:

- La que asimila las organizaciones internacionales a los Estados, reconociéndoles una personalidad internacional plena y la competencia general para realizar todo tipo de actos internacionales.

- La que rechaza la subjetividad internacional de las organizaciones internacionales a las que considera meras formas de actuar colectivamente de los Estados.

- La que defiende que las organizaciones internacionales poseen personalidad jurídica internacional, pero ésta es diferente de la de los Estados, debido a la particularidad de los objetivos que le han sido fijados por sus fundadores; dentro de ésta existen discrepancias, hay quien opina en una personalidad objetiva; otros opinan que el fundamento de la personalidad se localizaría en el tratado constitutivo de la organización internacional.

No será necesario, pues, que el instrumento constitutivo de la organización prevea expresamente la personalidad internacional de la misma, basta con que ésta se deduzca implícitamente; sin embargo, para que exista claridad en la competencia de las organizaciones internacionales es necesario que las reglas de su organización contenidas en los instrumentos constitutivos, en sus decisiones y resoluciones sean lo más precisas, comprensibles y concretas posibles.



- d) El fundamento de la personalidad jurídica internacional en la práctica y la jurisprudencia internacional: Los instrumentos constitutivos de las organizaciones internacionales anteriores a la segunda guerra mundial no contienen ninguna referencia expresa a la personalidad jurídica internacional.

La conveniencia de una mención expresa a la personalidad jurídica internacional fue objeto de discusión por los redactores de la Carta de las Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco de 1945.

Como consecuencia nacieron los Artículos 104 y 105 los cuales establecen, que la organización gozará en el territorio de cada uno de los miembros, de la capacidad jurídica que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos, así como gozará de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.³¹

Este modelo fue seguido en numerosos tratados constitutivos de organizaciones internacionales. Pero, pronto el funcionamiento de la Organización de Naciones Unidas (ONU) llevó a que se planteara la cuestión de que si esta organización constituía en realidad un sujeto internacional.

Tras el atentado terrorista al diplomático sueco Conde Folke Bernadotte, el Tribunal Internacional de Justicia emitió un dictamen sobre los caracteres de la organización;

³¹ **Ibid**



diciendo que tenía personalidad internacional, era un sujeto internacional por ello, y también hace mención a la personalidad implícita que tiene.

Los argumentos utilizados por el Tribunal Internacional de Justicia son en buena parte transmisibles a todas las organizaciones internacionales.

Existe otro problema, el de la oponibilidad de la personalidad internacional de las organizaciones internacionales a los Estados no miembros.

La intensa participación de las organizaciones internacionales en las relaciones jurídicas internacionales unido al principio de la efectividad que inspira el derecho internacional, postula en favor del reconocimiento a la personalidad de las mismas con un cierto matiz de objetividad, por lo que su reconocimiento tiene un valor más declarativo que constitutivo.³²

Numerosos son los instrumentos constitutivos así como otros textos donde ya se contiene una referencia expresa a la personalidad jurídica internacional de la organización que instituyen o mencionan.

- e) Principales manifestaciones de la personalidad jurídica internacional de las organizaciones internacionales: Las competencias de las organizaciones se ven limitadas funcionalmente.

³² Sepúlveda, César. **Derecho internacional**. Pág. 57.
20



El alcance de la personalidad internacional de las organizaciones variará por consiguiente necesariamente de unas a otras, ya que no todas tienen las mismas competencias.

Así, la personalidad tiene un contenido variable. Para precisarlo hay que determinar en cada una de ellas qué competencias internacionales es capaz de ejercer y cuál es el grado de efectividad que ha alcanzado en la vida internacional. No obstante, todas tienen un contenido mínimo.

Este contenido mínimo está compuesto de la siguiente manera:

- Derecho a celebrar tratados internacionales.
 - Derecho a establecer relaciones internacionales.
 - Derecho a participar en los procedimientos de solución de las diferencias internacionales.
 - Derecho a participar en las relaciones de responsabilidad internacional.
- f) **Derecho a celebrar tratados internacionales:** Las organizaciones internacionales pueden celebrar acuerdos internacionales con sus Estados miembros, con terceros Estados y con otras organizaciones internacionales.

Algunos acuerdos se refieren a la situación y funcionamiento de la propia organización, otros reflejan directamente la intensidad de la participación de las organizaciones internacionales en la vida internacional y abarcan las materias más diversas donde las



funciones que éstas ejercen les llevan a actuar y relacionarse convencionalmente con terceros sujetos; lo que se produce generalmente a través de acuerdos bilaterales y por medio de convenios multilaterales generales.

La proliferación de acuerdos internacionales en los que participaban organizaciones internacionales llevó a la Conferencia de Viena, que adoptó el Convenio sobre el Derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969, a recomendar a la Asamblea General de las Naciones Unidas la preparación de un nuevo convenio, esta vez referido a los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales.

Respondiendo con la resolución 2501 del 12 de noviembre de 1969, encargando a la Comisión de Derecho Internacional el estudio de este tema.

Después de más de diez años se adoptaron una serie de artículos que fueron objeto de discusión en la Conferencia de Viena desarrollada del 18 de febrero al 20 de marzo de 1986, de donde surgió el texto del Convenio sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, abierto a firma el 21 de marzo de 1986.³³

El Artículo 6 del citado Convenio estatuye, con respecto a las organizaciones internacionales, que la capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las reglas de esa organización.

³³ <http://untreaty.un.org/instrumentos>. (Guatemala, 25 de octubre de 2012).



Las reglas de la organización, según el Artículo 2, apartado uno, literal j) del Convenio están formadas por los instrumentos constitutivos de la organización, sus decisiones y resoluciones adoptadas de conformidad con estos y su práctica establecida.

Lo usual es que se les conceda la capacidad para celebrar ciertos acuerdos de un tipo determinado.

Sin embargo, por el juego de los poderes implícitos, tal atribución no es limitativa y puede ampliarse a todas aquellas materias cubiertas por objetivos fijados en los citados tratados instituyentes; lo que encuentra su fundamento legal en el preámbulo del Convenio de Viena del 86 que determina que las organizaciones internacionales poseen la capacidad para celebrar tratados; que es necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos.

g) Derecho a establecer relaciones internacionales: Las organizaciones internacionales disfrutan del derecho de legación pasiva y activa.³⁴ El estatuto jurídico de las misiones permanentes es similar al de las misiones diplomáticas, con la diferencia de que va a establecerse una relación triangular y no bilateral, puesto que intervienen:

- El Estado huésped,
- La organización,
- El Estado que envía la representación.

³⁴Barboza, Julio. *Los sujetos...* Ob. Cit. Pág. 112.



Las misiones permanentes se acreditan ante el órgano competente en la materia de la organización, mientras que el Estado donde la organización tiene su sede concederá en el marco de las estipulaciones contenidas en el acuerdo de sede, a las citadas misiones las facilidades diplomáticas usuales.

En cuanto al derecho de legación activo, pueden enviar representantes diplomáticos ante los Estados y a otras organizaciones internacionales.

Es frecuente que las organizaciones establezcan una representación permanente ante la Organización de Naciones Unidas u otra organización de carácter regional como la Organización de Estados Americanos.

- h) Derecho a participar en los procedimientos de solución de las diferencias internacionales: Una organización internacional puede entrar en desacuerdo con un tercer sujeto internacional sobre un punto de derecho o de hecho, o de contradicción de tesis jurídicas o de interés.

La solución habrá de someterse a los procedimientos establecidos conforme al derecho internacional; pueden ser: negociación, mediación, investigación, conciliación, arbitraje y arreglo judicial.



El desacuerdo internacional puede surgir en las relaciones entre organizaciones internacionales, entre la organización internacional y un tercer Estado o entre la organización internacional y alguno de sus Estados miembros.

Así que habrá que distinguir si la controversia afecta al derecho interno de la organización, en cuyo caso tendrá que examinarse los medios de solución previstos en el mismo, que pueden llegar hasta el sometimiento del desacuerdo a un órgano judicial propio de la organización; o se refiere a una situación exterior al orden jurídico interno pero está relacionado con el funcionamiento de la organización.

- i) **Derecho a participar en las relaciones de responsabilidad internacional:** Las organizaciones internacionales poseen aptitud general para participar activa y pasivamente en las relaciones jurídicas de responsabilidad internacional que surgen de la inobservancia injustificada de una obligación internacional de origen consuetudinario, convencional u otro.

Cuando el hecho ilícito proceda del comportamiento de la organización, el tercero podrá invocar la responsabilidad de la misma. Y, a la inversa, podrá reclamar la organización la reparación del daño que sufra como consecuencia de la violación de la obligación internacional por un tercero.

La doctrina se inclina mayoritariamente a favor del reconocimiento a las organizaciones internacionales de la capacidad para ser sujetos activos o pasivos de la relación jurídica



de responsabilidad, y de la aplicación, mutatis mutandis, a las mismas de las normas internacionales que regulan la responsabilidad internacional de los Estados.³⁵

Esta posibilidad está regulada en el Artículo 74.2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales: Las disposiciones de la presente Convención no prejuzgarán ninguna cuestión que con relación a un tratado pueda surgir consecuencia de la responsabilidad internacional de la organización internacional.

Por otra parte, la práctica internacional ofrece diversos ejemplos en los que se ha reconocido a las organizaciones internacionales la capacidad para participar en las relaciones de responsabilidad internacional.

En este sentido, es decisiva la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, con fecha 11 de abril de 1949, expedida en relación con la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas. El Conde Folke Bernadotte, mediador de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en Palestina, fue asesinado en Jerusalén por terroristas judíos.

La Organización de Naciones Unidas (ONU) debió pagar las indemnizaciones y gastos correspondientes pero, no obstante ello, planteó la cuestión de si tenía la capacidad como organismo internacional para reclamar la reparación en su nombre y en el de los causahabientes al gobierno responsable del daño.

³⁵ Barboza, Julio. *Los sujetos...* Ob. Cit. Pág. 87.



La Corte se expidió así sobre la capacidad de obrar de las organizaciones internacionales.³⁶

En opinión del más alto tribunal, para cumplir con los objetivos que motivaron su fundación, la Organización de Naciones Unidas (ONU) debía tener una amplia y reconocida personalidad internacional y la correspondiente capacidad de obrar: Se debe admitir que sus miembros, al asignarle ciertas funciones, con los deberes y responsabilidades que les acompañan, la han revestido de la competencia necesaria para cumplir efectivamente sus funciones.

La naturaleza derivada y funcional va a provocar ciertas incertidumbres como sujeto reclamante y como sujeto demandado. Sobre el sujeto pasivo hay que deslindar las responsabilidades de la organización y sus Estados miembros. Si la organización es la única responsable, o si también lo son sus Estados miembros, y en ese caso si lo son a título subsidiario o solidario.

Este problema se plantea esencialmente en los supuestos de violación de obligaciones convencionales, en tales casos el tercero contratante del acuerdo puede dudar contra quién debe dirigir su reclamación. Conviene distinguir, pues, los acuerdos mixtos y los acuerdos concluidos exclusivamente por la organización y en su nombre. Si es un acuerdo puramente de la organización, va a ser ésta la que responda directamente.

³⁶ Barboza, *Derecho... Ob. Cit.*, Pág. 537.



Puede ocurrir que la organización carezca de los medios que le permitan hacer frente a esta responsabilidad, en tal caso, el tercero se sentirá naturalmente tentado a dirigirse directamente contra los Estados miembros considerándolos solidariamente responsables por los perjuicios que ha sufrido. Para el tercero, el Estado miembro sería el garante internacional.

En el terreno de los acuerdos mixtos y dado que en estos los Estados miembros son también partes junto a la organización; es necesario, el distinguir entre la responsabilidad exclusiva de los Estados miembros derivadas de la violación de disposiciones convencionales que están cubiertas por sus competencias; de la responsabilidad de las organizaciones surgida de inobservancias de disposiciones convencionales que entran dentro de su ámbito competencial. Los terceros contratantes se encuentran en una situación de clara incertidumbre.

Se establecen cláusulas de deslinde de responsabilidades. El daño puede haber sido sufrido por un particular que actúa como agente al servicio de la organización, en este caso la organización podrá aplicar la protección funcional, presentando una reclamación por el daño sufrido por su agente, y lo va a hacer invocando el incumplimiento de una obligación que existe respecto a ella.



1.9. Estructura de las organizaciones internacionales

Los Estados al crear una organización internacional la dotan de unos órganos propios, permanentes e independientes, destinados a ejercer sus funciones con vistas a la realización de los objetivos de interés común.

Estos conforman su estructura institucional y van a representar la continuidad y estabilidad de la organización, al tiempo que refleja su independencia respecto de los Estados miembros. No existe una estructura institucional común a todas. Según sea la composición, fines y competencias se ve sometido al dinamismo propio del fenómeno.

- a) Órganos de las organizaciones internacionales: La estabilidad y permanencia de una organización internacional es posible gracias a la existencia de una estructura orgánica, la cual aparece definida en el tratado constitutivo de la propia organización, el cual suele contener ciertas disposiciones donde se indican cuáles son sus órganos y qué funciones ejercen.

Asimismo, se establece el estatuto de la institución de la que se trate, la que a su vez va a elaborar un reglamento interno relativo a su funcionamiento.³⁷

Esta estructura institucional inicial u originaria puede resultar insuficiente para hacer frente a las exigencias que van surgiendo derivadas del funcionamiento, haciéndose necesario el establecimiento de nuevos órganos.

³⁷ Sorensen, Max, **Manual de derecho internacional público**. Pág. 90.



La decisión puede ser tomada por los órganos preexistentes de la organización a través de un acto de derecho privado o puede ser adoptada por los Estados miembros de la misma mediante un acuerdo internacional que complementa el tratado constitutivo de la organización.

En el primer caso, el órgano creado va a ser un órgano subsidiario que va a atribuirle alguna de las competencias que posee de conformidad con las reglas de la organización de que se trate.

Puede haber una habilitación general o una habilitación expresa. No significa que el nuevo órgano sea un órgano subalterno o secundario respecto del órgano que lo crea, ya que en muchas ocasiones ejerce funciones muy importantes.

En el segundo supuesto, los Estados miembros van a crear a través de un acuerdo internacional una institución determinada a la que van a vincular a la organización.

Puede ocurrir también que los Estados miembros por medio de un tratado posterior introduzcan cambios en los órganos constitucionales de la organización ya establecidos así.

- a) Clases de órganos: Cada organización internacional posee una estructura orgánica propia adaptada a las funciones y objetivos que persigue. Siendo más rudimentaria o más compleja según las necesidades que se derivan del funcionamiento de la misma.



Un criterio de clasificación que se puede aplicar a la generalidad de las organizaciones es el de la composición de los órganos.³⁸ Existen órganos que están constituidos por representantes de los Estados miembros (órganos intergubernamentales); en algunos casos los delegados son miembros del gobierno del Estado incluso al más alto nivel; otras veces estos delegados son agentes enviados por el Estado.

Existe órganos compuestos por personas independientes de los Estados de los que son nacionales o de otros Estados, y que actúan por cuenta de la organización de la que son agentes, quien los ha reclutado en atención esencialmente a dos criterios:

- Competencia de cada uno de ellos.
- Reparto geográfico de puestos.³⁹

Los órganos integrados pueden ser muy diversos: administrativos, judiciales, o de decisión.

En otras organizaciones existen órganos que ni son exclusivamente intergubernamentales, ni están constituidos por agentes de la organización, sino que representan a los sectores políticos, económicos y sociales de los países; en el primer

³⁸ Figueroa Pla, Uldaricio. **Organizaciones internacionales**. Pág. 93

³⁹ **Ibid.** pág. 95.



caso estaremos ante asambleas parlamentarias, en el segundo ante los consejos consultivos económicos y sociales.⁴⁰

Otro de los criterios es el de la representatividad. Atiende al número de miembros que están representados en un determinado órgano.

Se distinguen órganos donde están representados todos sus miembros, por lo que se les califica de órganos plenarios y otros órganos donde sólo participan algunos de los miembros y que constituyen los órganos restringidos.

Un tercer criterio es el de la función principal que desempeñan. Existen órganos que elaboran las líneas generales de la política de la organización, son los órganos deliberantes; otros toman las decisiones normativas u operaciones de la misma, son los órganos de decisión; además existen órganos encargados de ejecutar estas decisiones y de administrar la organización, son los órganos administrativos; otros se encargan de ejercer un control jurídico, político y financiero, son los órganos de control.

1.10. Derecho de las organizaciones internacionales

Como las organizaciones internacionales son creadas mediante un tratado, están sujetas al derecho internacional en general, pero las normas específicas establecidas en cada

⁴⁰ Fernández Pons, Xavier. **Derecho internacional público**. Pág. 57.



uno de estos tratados forman un derecho particular que varía de organización a organización.⁴¹

Funciones paralelas a las que cumple la Constitución en los Estados modernos se encuentran en los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales, por ese motivo son tan importantes en el estudio de una organización internacional.

A través del tratado constitutivo se le da vida a las organizaciones internacionales en concreto, en él está el origen de su nacimiento y de su personalidad internacional. Es dicho tratado el que dota de órganos a las organizaciones internacionales y les otorga las competencias para actuar; es decir, que es la ley superior que fija el derecho de la organización.⁴²

Presenta características propias de la superlegalidad constitucional, la rigidez para su reforma y la superioridad jerárquica sobre los tratados celebrados antes o después de su entrada en vigor.

Sin embargo, sigue siendo un tratado, sometido al derecho constitucional de cada uno de los Estados miembros en cuanto a su conclusión y entrada en vigor y está sujeto a las reglas generales de los tratados.⁴³

⁴¹ Herrarte González, Alberto. *Ob. Cit.* Pág. 172.

⁴² Universidad Autónoma de Madrid. *Tratados internacionales y su aplicación en el tiempo.* Pág 32.

⁴³ Miaja de la Muela, Adolfo. *Introducción al derecho Internacional público.* Pág. 196.



En lo referente a las relaciones con los Estados miembros, la organización internacional se rige fundamentalmente por el tratado constitutivo, o sea por el principio *pacta sunt servanda*; y en cuanto a los Estados no miembros, la institución será una *res inter alios acta*, en tanto en cuanto no participan de los derechos y deberes de los Estados miembros, aunque reconocida la personalidad jurídica internacional de la organización internacional, pueden tener diversas clases de relaciones con ella.⁴⁴

La mayoría de las organizaciones internacionales tienen capacidad para crear normas jurídicas como consecuencia de la competencia o poder normativo que les otorguen sus tratados creadores. El derecho que surge del tratado constitutivo es un derecho originario de la institución; y las normas creadas por ella es denominado derecho secundario o derivado.

La competencia normativa se divide en:

- a) **Competencia normativa interna:** Se manifiesta dentro del ámbito interno de la organización, y va dirigida, por un lado, al perfeccionamiento del propio ordenamiento interno, y por otro, a la adaptación de su estructura y funcionamiento a las exigencias particulares de su actividad. Suelen tener forma de reglamentos internos, de instrucciones o de recomendaciones inter-orgánicas.

- b) **Reglamentos internos:** Estos recogen usualmente las normas de funcionamiento de cada uno de los órganos de las organizaciones internacionales. Es normal que

⁴⁴ Herrarte, *Ob. Cit.*, Pág. 173.



al crearse los distintos tipos de órganos en los tratados constitutivos se les dote de la capacidad de autoorganizarse, dictándose las normas de procedimiento dirigidas a su buen funcionamiento.

- Instrucciones: Se trata de actos obligatorios para el órgano a que van dirigidos, en virtud de la subordinación de éste respecto del órgano de que emanan.

- Las recomendaciones interorgánicas: Son las dirigidas por un órgano de una organización internacional a otro órgano de la misma con el que esté en una situación de coordinación e incluso de dependencia. Su característica principal es no tener carácter obligatorio.

- a) Competencia normativa externa: Existe un poder normativo en las organizaciones internacionales, aunque no en todas, que se manifiesta hacia el exterior de las mismas. Transciende hacia fuera de la propia organización, pudiendo implicar incluso a Estados que no son miembros de la misma. Se manifiesta mediante las decisiones obligatorias, las recomendaciones intersubjetivas y la preparación de textos internacionales.

- Decisiones obligatorias: Las decisiones obligatorias son verdaderos actos jurídicos obligatorios para sus destinatarios. La base de su obligatoriedad se encuentra en la competencia atribuida al respecto al órgano que la adopta.



- **Las recomendaciones intersubjetivas:** Son aquéllas que una organización internacional dirige a los Estados miembros o a otra organización internacional. Las recomendaciones intersubjetivas no crean derechos y obligaciones para sus destinatarios.

- **Preparación de los tratados y otros instrumentos internacionales:** Se lleva a cabo fundamentalmente a través de dos métodos: por la convocatoria de una conferencia internacional o mediante la adopción directa del tratado por un órgano de la organización.



CAPÍTULO II

2. Seguridad Social

La seguridad social es un concepto bastante amplio que se ha generado y ha sido estudiado a lo largo de la historia en distintos países del mundo. En primer lugar la seguridad social significa bienestar colectivo y constituye una protección que la sociedad organizada a través del Estado proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales.

Las cuales de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

2.1. Concepto

El término seguridad social es bastante amplio y abarca todo aquello que en una primera aproximación implica un ideal de bienestar colectivo.



Para formar una idea cercana de la seguridad social es necesario tomar en cuenta otros términos presentes en el vasto campo de los derechos sociales y que contribuyen a esclarecer cuál es su verdadera naturaleza y fin.⁴⁵

La seguridad social suele confundirse con términos que suenan parecidos, por ello, hay que aclarar las diferencias, esclarecer qué no es seguridad social para entender finalmente lo que es en realidad.

Se empezará con la llamada asistencia social. Se establece que la asistencia social es el conjunto de normas de todo tipo, que integran una actividad del Estado y en su caso de los particulares, destinadas a procurar una condición lo más digna, decorosa y humana, para aquellas personas que, imposibilitadas para satisfacer por sí mismas sus necesidades elementales y de bienestar social, requieren del socorro y la ayuda altruista, no obligatoria, de los demás. Aquí no se trata de seguridad social sino de beneficencia pública.⁴⁶

Es la ayuda que los particulares, voluntariamente, o bien, los órganos que para tal fin existen en el Estado, brindan a la colectividad desposeída en general, sin distinción alguna, para que alcancen algún grado de bienestar. Puede decirse que la asistencia social depende del altruismo.

⁴⁵ Escuela Nacional de la Judicatura. **Seguridad social**. Pág. 11

⁴⁶ Evangelista, Eli, **Historia del trabajo social en México**. Pág. 22.



Otro concepto tradicionalmente asociado a la seguridad social es la previsión social. A diferencia de la asistencia que dista mucho de ser seguridad social, la previsión social guarda cierta relación con ella.⁴⁷

En términos generales, usando la definición que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua da a la palabra previsión, la previsión social consiste en: Acción de los hombres, de sus asociaciones o comunidades y de los pueblos o naciones que disponen lo conveniente para promover a la satisfacción de contingencias o necesidades previsibles futuras.⁴⁸

En otras palabras, el aprovisionamiento de recursos indispensables a utilizar ante el acaecimiento de eventuales situaciones riesgosas que afecten a la colectividad.

La previsión social, entonces, hace referencia a los mecanismos empleados por las sociedades para prepararse ante el acontecimiento de riesgos o contingencias sociales que afecten la capacidad de los individuos para proveerse de lo indispensable para subsistir, tales como la enfermedad, la vejez o la muerte.

Para responder a ese aprovisionamiento, la previsión social incluye medidas que tiendan a cubrir riesgos profesionales, la desocupación a los requerimientos de la vejez, a través de sistemas económicos de seguridad, involucrando tanto los sistemas de seguros establecidos como toda clase de protección a los trabajadores.

⁴⁷ González Roaro, Benjamín. **La seguridad social en el mundo**. Pág. 123.

⁴⁸ <http://lema.rae.es/drae/previsión>. (Guatemala, 23 de octubre de 2012).



Con la previsión social, manifestada como un conjunto de iniciativas y normas estatales, se busca: Temperar o disminuir la inseguridad así como los males que padecen los trabajadores vistos como clase social económicamente débil, dentro o fuera del trabajo.

Asegurar que, ante el acontecimiento de situaciones riesgosas, la clase trabajadora y el núcleo familiar dependiente económicamente de ésta, no sucumban sino se mantengan en un equilibrio digno.

Es cierto, los sistemas de seguridad social incluyen el elemento previsional pero no son sólo eso; de manera que, no puede decirse que la seguridad social es únicamente previsión porque ésta sólo forma parte de aquélla.

Existe un último término con el cual, erróneamente, se tiende a identificar la seguridad social: el seguro social.

Ya se dijo que la previsión social es la parte de la seguridad social que incluye los mecanismos institucionales empleados para paliar el daño económico que el acontecimiento de riesgos sociales (como la muerte, la enfermedad, la vejez) provoca en los trabajadores y sus dependientes.

El seguro social es el principal mecanismo del cual la previsión social se vale para cumplir su función aseguradora y previsor⁴⁹.

⁴⁹ Alcalá, L, y G. Cabanellas. **Tratado de política laboral y social**. Tomo II. Pág. 279.



Los autores Tena Suck e Italo Morales, definen al seguro social como el instrumento de la seguridad social, de orden público, por medio del cual quedan obligados, mediante una cuota o prima que cubren los patrones, los trabajadores y el Estado, a entregar al asegurado o beneficiarios, una pensión o subsidio, cuando se realizan algunos de los siniestros o riesgos que protege o ampara.

Siendo el seguro social el brazo ejecutor de la previsión social y ésta una parte de la seguridad social, el seguro social es, un instrumento de la seguridad social. Su característica particular es que es, público, obligatorio y se encuentra financiado con la contribución solidaria del Estado, los trabajadores y los empleadores.⁵⁰

Es por esto que se puede asegurar que la seguridad social no es beneficencia pública y tampoco exclusivamente previsión; menos aún, un seguro que responde a las políticas de previsión, entonces ¿qué será seguridad social?

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su publicación Seguridad Social: Guía de Educación Obrera, ha propuesto la siguiente definición: La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.⁵¹

⁵⁰ <http://www.unis.edu.gt/ap/seguridad-social-guatemala.pdf>. (Guatemala, 12 de noviembre 2012).

⁵¹ http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1992/92B09_397_SPAN.pdf. (Guatemala, 12 de noviembre 2012)



La seguridad social está compuesta por una serie de medidas públicas a través de las cuales la sociedad, a través del Estado como su más sofisticada forma de organización, brinda a sus integrantes beneficios, tanto previsionales como asistenciales, para lograr su bienestar ante el acontecimiento, futuro o presente, de determinadas contingencias sociales.

Podría decirse que se trata de un sistema o estructura que, siendo público y social, es obligatorio y que funciona bajo criterios de solidaridad (pues es ayuda de la sociedad a sus integrantes) cuya máxima aspiración es satisfacer las necesidades humanas y alcanzar un ideal de bienestar colectivo.

Ahora sí puede observarse cómo el panorama de la seguridad social es mucho más amplio que el abarcado por la previsión social y el seguro social.

Mientras la previsión social procura el aprovisionamiento de insumos a utilizar eventualmente frente al acontecimiento de un hecho que se veía a futuro (previsión) y se traduce en una pensión proporcionada por el seguro social; la seguridad social, además, incluye el remedio de siniestros que afectan al individuo en el presente y contempla servicios, como la asistencia médica y otros programas complementarios.

La seguridad social está amarrada a las necesidades humanas pues su objetivo primordial es satisfacerlas; siendo éstas constantemente cambiantes, resulta imposible formular un concepto inmutable de lo que es conocido como seguridad social pues éste debe adaptarse fácilmente a las demandas humanas.



Esto implica también, que los Estados revisen constantemente sus sistemas para mantenerlos actualizados, lo cual no es tarea fácil.

2.2. Solidaridad y seguridad social

- a) **Solidaridad:** Son varios los principios que informan a la seguridad social pero el más significativo es el de solidaridad.

La idea de solidaridad ha surgido desde lo profundo de la naturaleza humana. Viendo el hombre que era necesario afrontar peligros cotidianos para satisfacer un innato deseo de seguridad, descubrió lo útil que es convivir con los otros de su clase. Paulatinamente fue desarrollando novedosas formas de asociación, constituyendo el Estado la estructura más cercana a la perfección.

- b) **Solidaridad y seguridad social:** Hoy día se habla de grupos sociales entendiendo que el individuo aislado es sólo una abstracción de aquellos, un ser incompleto que sólo puede desenvolver su vida, dadas sus eventualidades, con ayuda de los demás.

Dentro de ese contexto ha surgido espontáneamente la solidaridad que desplaza los conceptos individualistas y propone la adopción de una visión más orgánica de las sociedades; sustituye la responsabilidad personal por la responsabilidad colectiva y es por



ella que todos los actores sociales se saben comprometidos con el bienestar de los individuos que componen los grupos sociales.

La seguridad social y demás derechos sociales postulan la misma idea de una sociedad orgánica ajena a los campos de la individualidad. Funcionan sobre la base de una sociedad que colabora recíproca y solidariamente para con sus integrantes; facilitándoles un entorno más seguro y una existencia más digna.

Tal colaboración recíproca y solidaria que la sociedad presta a sus integrantes, se encuentra medida por el concepto del trato jurídicamente diferenciado, que encuentra su fundamento en la natural desigualdad existente entre los individuos y quiere decir: darle más al que más necesita, menos al que necesita menos y nada al que, afortunadamente, nada necesita.

La solidaridad implica la unión de esfuerzos y recursos de la sociedad, encaminados a otorgar ayuda a sus integrantes en la justa medida de su necesidad, contra las consecuencias de los riesgos a que se encuentran expuestos.

La unión de esfuerzos y recursos se expresa en el financiamiento de los beneficios, que todos los sectores sociales tomen parte en ella (Estado, empleadores y trabajadores) para que así la sociedad, vista como un todo, dé al hombre la protección indispensable para afrontar los riesgos biológicos, sociales y económicos que le acosan cotidianamente, todo esto, conforme a un trato jurídicamente diferenciado.



Dadas las implicaciones de la solidaridad (colaboración racional, solidaria y recíproca de la sociedad para sus integrantes); puede concluirse que la seguridad social constituye la más clara manifestación de solidaridad y conciencia colectiva de las asociaciones humanas.

Pues es su cometido alcanzar un bienestar social mediante la prestación de beneficios a los individuos que, por el acontecimiento de hechos dañosos, no pueden proveerse a ellos ni a sus familiares lo necesario para llevar una vida digna y decorosa.

De esta modesta aproximación al principio de solidaridad pueden desglosarse otros principios que también rigen el modo de ser de la seguridad social: el público, el de integridad y el obligatorio.

Un régimen de seguridad social es público porque su administración corresponde al Estado en orden a garantizar que no se lucre con él. Es unitario o integral porque concibe las acciones y programas de seguridad social como un todo orgánico cuyo fin es lograr la protección de diversas contingencias sociales.⁵²

Y es obligatorio porque su administración y gestión es exclusivamente estatal y todos los sectores (Estado, empleadores y trabajadores) están obligados a contribuir con su financiamiento.

⁵² Cabanellas, Guillermo. **Compendio de derecho laboral**. Pág. 123.



Estos principios contribuyen a afianzar la solidaridad en la seguridad social, pues no podría haber una conciencia colectiva ni colaboración recíproca de la sociedad para con sus integrantes si no dependiera del Estado, si no lo financiara la sociedad en su conjunto y si no se prestara un beneficio integral. Todos estos elementos son necesarios para hablar de seguridad social.

2.3. Seguridad social en Guatemala

- a) **Proceso histórico:** Si bien en Guatemala no se habló seriamente de seguridad social sino hasta casi mediados del siglo veinte; en el año de 1906 se registra un adelanto: el Decreto 669, emitido el 21 de noviembre de aquel año, que contenía la Ley Protectora de Obreros sobre Accidentes de Trabajo.

Aquella ley cuyo reglamento apareció en 1907, constituyó una interesante anticipación de la futura previsión social, hoy día ampliamente difundida.

Para inicios de 1944, se encontraba vigente la Constitución Política de la República de Guatemala de 1879 (derogada por el Decreto número 18 de la Junta Revolucionaria de Gobierno el 28 de noviembre de aquel año). El Artículo 16 constitucional, reformado en 1935, atribuía como función del Estado el fomento de la previsión y asistencia sociales, mas aún no se hablaba de seguridad social.



El adelanto más significativo en materia de seguridad social tiene lugar hasta después de la Revolución de Octubre de 1944: con la cual se puso fin a la época de dictadura del general Jorge Ubico y se vislumbró una apertura democrática que sirvió de plataforma para la implementación de instituciones ya vigentes en otras latitudes y largamente añoradas en el país. El pueblo tenía gran esperanza en la creación de un Código de Trabajo y en la implementación del sistema de seguridad social.

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1945, proclamada poco antes de que asumiera el cargo el primer presidente revolucionario, doctor Juan José Arévalo Bermejo, siguiendo la línea de un constitucionalismo social; incluye en su texto la génesis de los derechos sociales en el país. La seguridad social fue, entonces, uno de los logros de la revolución.

Con el texto constitucional no se creaba un sistema de seguridad social como tal sino un seguro social: "Se establece el seguro social obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y la forma en que debe ser puesto en vigor. Comprenderá por lo menos seguros contra la invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo. Al pago de la prima del seguro contribuirán los patronos, los obreros y el Estado" (Artículo 63 de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1945).

Para hacer funcionar el seguro social, en 1946 se crea el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) con la emisión del Decreto 295 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. De conformidad con lo



dispuesto en dicha ley, el IGSS se constituye como el órgano rector de la seguridad social en el país.

Con la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, se afianza la seguridad social guatemalteca y ya no se habla de seguro social, como en la Constitución de 1945; sino del régimen instituido como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria y cuya aplicación corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, tal como se establece en el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- b) Instituto Guatemalteco de Seguridad Social: La administración estatal del régimen de seguridad social guatemalteco está confiada, por mandato constitucional, al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

De conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y su Ley Orgánica, el IGSS es una entidad autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones; su finalidad es aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala y con fundamento en la Constitución Política de la República, un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social de conformidad con el sistema de protección mínima; como lo estipula el Artículo 1 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.



Le corresponde, entonces, llevar a la práctica la función de un sistema de seguridad social y; para ello, la Constitución Política y las leyes le han concedido todas las facultades necesarias para cumplir con tan noble cometido.

Sus actividades empezaron con un programa materno-infantil y otro programa para accidentes laborales. Inicialmente prestaba sus servicios en la capital y hacia el año de 1956 se había extendido ya a diez de los veintidós departamentos del país.

Poco a poco fue ampliando la cobertura territorial así como sus servicios, los cuales, además de la maternidad y accidentes, se extendieron hacia las enfermedades específicas e invalidez. Para 1957 sus servicios cubrían a 255,548 personas el 39% de la población económicamente activa de la región donde operaba. Hacia 1997, el IGSS ya contaba con 23 hospitales con 2,064 camas, así como 29 consultorios.

El IGSS se encuentra organizado sobre la base de tres órganos superiores: la Junta Directiva, la Gerencia y el Consejo Técnico. Cuenta también con otras dependencias administrativas que le permiten otorgar a sus beneficiarios servicios oportunos y de calidad; tales como, direcciones generales, departamentos, divisiones, secciones y unidades administrativas; de conformidad con el Acuerdo 1048 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

c) Estructura del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social: Para su funcionamiento, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, está organizado de la siguiente manera:



La Junta Directiva constituye el órgano supremo, está integrada por seis miembros titulares y seis suplentes (cuya forma de designación refleja cómo el Estado, lo empleadores y los trabajadores participan en la dirección del Instituto); a ella le corresponde la dirección general de las actividades del Instituto.

La Gerencia está integrada por un gerente (titular de la gerencia), nombrado por la Junta Directiva, y uno o más subgerentes que se encuentran subordinados al gerente y, en principio, lo sustituyen en caso de ausencia.

La gerencia es el órgano ejecutivo del Instituto: le corresponde la administración y gobierno de éste así como la ejecución de las decisiones tomadas por la Junta Directiva.

El Gerente ostenta la representación legal del IGSS, misma que puede delegar total o parcialmente en los subgerentes y mandatarios judiciales.

Para administrar y gobernar cuenta con el apoyo de seis direcciones generales, las cuales, a su vez están integradas por departamentos, divisiones y secciones.

El Consejo Técnico se encuentra integrado por un equipo de asesores que ejercen funciones consultivas, emitiendo juicios apegados a la técnica de su ciencia.

Los miembros del Consejo Técnico son nombrados por el Gerente (con la anuencia de, por lo menos, cuatro miembros de la Junta Directiva) y a él someten dictámenes relacionados con la calidad de funcionamiento del Instituto y propuestas de



mejoramiento. Contribuye con la Junta Directiva y la Gerencia rindiendo informes útiles a aquellos para resolver problemas de orden técnico.

Para la correcta aplicación de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en cuanto al funcionamiento interno de éste y los beneficios que son otorgados por el régimen; la Junta Directiva del Instituto dicta, a propuesta del Gerente, los reglamentos necesarios para normar tales cuestiones.

Las reglamentaciones se encuentran contenidas en Acuerdos de la Junta Directiva que son publicados en el Diario Oficial y son de aplicación general.

La dinámica del Régimen de Seguridad Social va desenvolviéndose, en una medida muy importante, en torno a las funciones de la Junta Directiva, íntimamente relacionadas con las de la Gerencia.

Los procedimientos administrativos originados por la prestación de los beneficios contenidos en los programas del Régimen de Seguridad Social son tramitados ante la Gerencia y la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y su revisión judicial corresponde a los Juzgados de Trabajo y Previsión Social conforme a la ley.

d) **Financiamiento y programas:** A la fecha, el Régimen de Seguridad Social guatemalteco, de acuerdo con los principios generales de la seguridad social y según lo establecen la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985



y la propia Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, es nacional, unitario y obligatorio.

Se encuentra instituido como una función pública y, según manda el texto constitucional, el Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen tienen obligación de contribuir a financiarlo (Artículo 100 Constitución Política de la República de Guatemala, segundo párrafo).

Como bien lo exige la solidaridad, el financiamiento del sistema se lleva a cabo con base en una triple contribución: el Estado, los empleadores y los trabajadores aportan una cuota, siendo estos últimos los beneficiarios.

El Artículo 38 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social determina precisamente ello: "El Régimen de Seguridad Social debe financiarse así durante todo el tiempo en que sólo se extienda y beneficie a la clase trabajadora o a parte de ella, por el método de triple contribución a base de las cuotas obligatorias de los trabajadores, de los patronos y del Estado."

Cada programa brindado por el régimen tiene su propia regulación con relación al aporte que cada sector debe hacer para el financiamiento de las prestaciones.

La ley citada establece, no obstante, un promedio de contribuciones para cada sector: Estado 25%, trabajadores 25% y patronos (incluidos los del sector privado y el Estado)



50%; y aclara que, atendiendo a la necesidad de los beneficiarios y su capacidad contributiva, estas proporciones pueden ser variadas tal y como lo sugeriría el ya mencionado trato jurídicamente diferenciado, como lo preceptúa el Artículo 39 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Los programas ofrecidos por el régimen están diseñados para cubrir las contingencias sociales que comprende. Con relación a este punto, el Artículo 28 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social establece:

“El Régimen de seguridad social comprende protección y beneficios en caso de que ocurran los siguientes riesgos de carácter social: a) Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; b) Maternidad; c) Enfermedades generales; d) Invalidez; e) Orfandad; f) Viudedad; g) Vejez; h) Muerte (gastos de entierro); e i) Los demás que los reglamentos determinen”.

El Régimen de Seguridad Social guatemalteco cubre, entonces, las siguientes áreas:

- Área de servicios de salud. Promoción de la salud, lucha contra las enfermedades, los accidentes y sus consecuencias; protección a la maternidad.
- Área de servicios pensionales. Protección en caso de invalidez y vejez; y amparo de las necesidades creadas por la muerte.



Con el objeto de satisfacer ambas finalidades, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social ofrece los programas:

- Invalidez, Vejez y Supervivencia (I.V.S.): El Programa IVS se encuentra regulado por medio del Reglamento sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Supervivencia contenido en el Acuerdo 1124 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Beneficia a los trabajadores de patronos particulares (incluidos los trabajadores de empresas descentralizadas del Estado) y de trabajadores del Estado pagados por planilla. Claro está que el servicio abarca a todos los afiliados al régimen que reúnan los requisitos específicos que el reglamento contiene para cada prestación.

La protección de este programa se traduce en prestaciones económicas (dinerarias) pagadas por meses vencidos al asegurado o sus sobrevivientes; para subsanar los daños que ocasiona el acaecimiento de los riesgos que cubre, que son, como bien lo dice su nombre la invalidez, la vejez y la muerte.

Obviamente, para recibir la pensión por invalidez, el asegurado deberá ser declarado inválido (incapacitado para trabajar) conforme a los exámenes y estudios practicados por los médicos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

El derecho a la pensión comienza a computarse a partir de la fecha que se fije como primer día de invalidez. Asimismo, el Reglamento establece que, atendiendo a su edad,



el asegurado debe tener un mínimo de contribuciones mensuales al programa acreditadas dentro de cierto período anterior al primer día de invalidez.

La pensión por vejez corresponde a aquellos asegurados que, pasada determinada edad, ya no se encuentran empleados.

Para tener derecho a la pensión por vejez, es necesario que el asegurado haya pagado, como mínimo, ciento ochenta contribuciones mensuales al programa; asimismo, haber cumplido la edad mínima que le corresponda de acuerdo a las edades y fechas que establece el acuerdo.

Cuando acontece la muerte de un afiliado al Programa IVS, sus beneficiarios pueden acceder a los siguientes servicios:

- Una cuota mortuoria (gastos de entierro) y
- Pensión por sobrevivencia (viudedad, orfandad y otros sobrevivientes).

El IGSS contribuye con una cuota mortuoria cuando fallece un afiliado, o bien, en caso de muerte de cargas familiares de los asegurados. También tienen derecho a recibir la cuota mortuoria quienes ya hubiesen sido pensionados por invalidez, vejez o sobrevivencia.



Tienen derecho a la pensión por sobrevivencia:

- Esposa o mujer (unión de hecho legalmente inscrita) que haya vivido con el fallecido hasta su muerte.
- Mujer de quien no se comprobó convivencia pero que, efectivamente, recibía del causante una ayuda económica indispensable para sobrevivir.
- Compañera que (a falta de las mencionadas anteriormente) hubiere convivido maridablemente con el causante durante dos años ininterrumpidos hasta la fecha de su muerte, aun cuando éste hubiere estado casado, siempre y cuando la esposa no tenga derecho a la pensión. En todo caso, la pensión se otorgará únicamente a una beneficiaria.
- Hombre sobreviviente que reúna las calidades de la esposa, mujer o compañera y que, además, estuviere incapacitado totalmente para trabajar.
- Hijos naturales o adoptados legalmente por el causante, menores de edad solteros (sin hogar formado) y los que siendo mayores de edad se encuentren incapacitados para trabajar.
- Hijos póstumos del causante (pensionados a partir de su nacimiento)
- La madre (que no esté pensionada por derecho propio) de quien se pruebe que dependía económicamente del causante.



- El padre (que no esté pensionado por derecho propio) que se encuentre incapacitado totalmente para trabajar y de quien se pruebe que dependía económicamente del acusante, según lo que establece el Artículo 24 del Acuerdo 1124 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

- Enfermedad, Maternidad y Accidentes (E.M.A.): La protección relativa a enfermedad y maternidad se encuentra regulada en el Acuerdo 410 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. El reglamento establece que, en caso de enfermedad, tienen derecho a la protección brindada por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social:

- Los trabajadores afiliados;

- El trabajador que se encuentre desempleado o con licencia sin goce de salario

- Los hijos del afiliado o del que se encuentre en período de desempleo o licencia (con las características mencionadas anteriormente) que sean menores de cinco años.

En caso de maternidad tienen derecho:

- La trabajadora afiliada;



- La esposa del trabajador afiliado o la mujer cuya unión de hecho haya sido debidamente legalizada, o en su defecto, la compañera que cumpla con los requisitos específicos establecidos en el reglamento respectivo;

- La trabajadora que se encuentre desempleada o la esposa o compañera del trabajador que se encuentre desempleado, siempre que la pérdida del empleo haya ocurrido durante el embarazo de la mujer;

- La esposa o compañera del afiliado fallecido, que se encuentre en estado de embarazo en la fecha del fallecimiento de éste.

En términos generales, los beneficios brindados por el programa se traducen en prestaciones en servicio y prestaciones en dinero.

Las prestaciones en servicio que brinda el programa comprenden la asistencia médica que consiste en: el conjunto de exámenes, investigaciones, tratamientos, prescripciones intervenciones médico quirúrgicas y otras actividades que correspondan a los programas de prestaciones del Instituto que sean necesarias para promover, conservar, mejorar o restaurar el estado de salud, prevenir específicamente las enfermedades, y mantener y reestablecer la capacidad de trabajo de la población;

Comprende, tanto en casos de enfermedad como de maternidad, asistencia médico-quirúrgica general y especializada, asistencia odontológica, servicios farmacéuticos,



rehabilitación y suministro de equipo ortopédico y protésico, exámenes radiológicos, de laboratorio y demás evaluaciones accesorias, trabajo social, transporte, hospedaje y alimentación.

Las prestaciones en dinero que brinda el Programa de Enfermedad y Maternidad constituyen subsidios aportados por el Instituto a aquellos trabajadores que se encuentran incapacitados temporalmente para trabajar a causa de una enfermedad o de la maternidad, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos por los reglamentos para optar al beneficio.

El subsidio por maternidad se presta únicamente a las trabajadoras afiliadas que han contribuido en tres períodos dentro de los últimos seis meses inmediatos anteriores a la fecha en que se inicie el reposo prenatal, aun si no hacen uso de la asistencia médica brindada por el instituto.

El subsidio por maternidad equivale al cien por ciento del salario base de la afiliada y se paga durante treinta días antes de la fecha probable del parto (certificada por médico del Instituto) y durante los cincuenta y cuatro días siguientes a éste; la prestación del subsidio está supeditada a que la afiliada se abstenga de realizar cualquier actividad remunerada.

Cuota mortuoria. Se refiere a los gastos de entierro del afiliado o uno de sus parientes (los comprendidos en el concepto según el Reglamento) que muere a causa de un accidente. Se presta en los mismos términos contenidos en el Programa IVS.



2.4 De la seguridad social hacia la seguridad social integral

Hasta aquí, la evolución de la seguridad social en Guatemala le ha llevado desde una primera idea de previsión social en 1906 a la instauración de un seguro social en 1944 y la implementación de todo un régimen que, partiendo de todo lo analizado en apartados anteriores, podría decirse es tradicional y es compatible con las premisas impuestas por los principios básicos de la seguridad social: solidaridad, integridad, público y obligatorio.

Sin embargo, todo el camino recorrido en esta materia aún no es suficiente. Es preciso alcanzar nuevas etapas.

Los sistemas de seguridad social estáticos dejan de responder a su cometido, por ello es preciso revisarlos constantemente y apuntar hacia la expansión de su cobertura.

En Guatemala es un estado de crisis institucional permanente pues, lejos de expandirse la cobertura del régimen, se contrae.

Desde 1988 hasta 1999 se ha registrado una disminución relativa de la población protegida. Si el cálculo se hace con relación a los afiliados por cada mil habitantes, en 1988 había 316; en 1999 subió a 299; en 1992 alcanzó 280; en 1996 creció a 274; en 1999 alcanzó 256.

Sin embargo, la cobertura constituye sólo uno de los parámetros que permite evaluar la eficiencia de los sistemas; pero existe otros factores como su sostenibilidad financiera, la



calidad de sus beneficios y su mayor o menor grado de progresividad, así como la eficiencia de su operación.

La experiencia guatemalteca ha evidenciado que el sistema debe mejorar, pero las bases de una reforma deben ser a su vez sustentadas por exhaustivos estudios que encaminen el actual Régimen de Seguridad Social a un sistema que sea integral y contemporáneo; que incluya en su cobertura a mayor población y que eleve la calidad de sus beneficios.

Chile es pionero en el tema de la reforma a la seguridad social; constituye inspiración para los países extranjeros y referencia en el debate internacional sobre el futuro de la seguridad social.

Hasta 1980 funcionaba en Chile un sistema de seguridad social público que se financiaba mediante el sistema de triple contribución (cotizaciones de los trabajadores, empleadores y el Estado) que prestaba beneficios definidos, tanto del área de servicios de salud como del área pensional mediante un sistema de 32 cajas de previsión.

Para 1974 se inicia el proceso de reforma del sistema hasta que en mayo de 1981 empieza a funcionar el nuevo sistema de pensiones, privado y de capitalización individual.⁵³

En términos generales, el nuevo sistema puede describirse en el consistente en un esquema de contribuciones definidas en que los trabajadores depositan mensualmente el

⁵³ Guardia B., Alexis. Rompiendo mitos: la reforma del sistema de pensiones en Chile. Pág. 17.



10% de sus salarios en cuentas individuales de capitalización, administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones.

La contribución patronal, que variaba entre el 12% y el 15%, fue eliminada y los trabajadores tuvieron un reajuste salarial por el mismo monto.⁵⁴

Desaparece el sistema de triple contribución y, siendo los beneficiarios los únicos contribuyentes, todos los riesgos corren ahora por la sola cuenta de cada trabajador; asimismo, actualmente el régimen es administrado por entidades de derecho privado denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones son sociedades anónimas especiales cuyo objeto exclusivo es administrar el fondo de pensiones y otorgar los beneficios que ofrece el régimen: pensiones por invalidez, vejez y sobrevivencia. (Artículo 23 Decreto Ley 3500 de Chile).⁵⁵

Cobran comisiones o cuotas libremente establecidas por cada una para cubrir los costos administrativos de su gestión y por contratar seguros de muerte e invalidez con las compañías de seguros de vida. Con esto, los costos del sistema se trasladan a los beneficiarios.

El Estado presta un subsidio a las cuentas individuales de los trabajadores que no tienen mayor capacidad contributiva y que llenan ciertos criterios de elegibilidad; los otros

⁵⁴ **Ibid.** Pág. 25.

⁵⁵ **Ibid.** Pag. 45.



trabajadores que no llenan los requisitos para gozar del subsidio, reciben un beneficio asistencial, cuando sí cumplen los requisitos para tal beneficio.

La principal característica del nuevo sistema es que no es administrado por el Estado (como lo exige el principio público) sino por entidades privadas con ánimo de lucro. A merced de ello, se desplaza la idea de solidaridad siendo cada persona la única responsable de su propio fondo de pensión.⁵⁶

El nuevo sistema chileno se aparta en gran medida de los principios que informan a la seguridad social y por ello ha sido criticado en numerosas ocasiones. No cumple con lo estipulado en los Convenios 102, Norma mínima sobre Seguridad Social y 128 relativo a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia, ambos de la Organización Internacional del Trabajo.

Es cierto que un sistema de seguridad social, dada su naturaleza, no debe permanecer estático e inmutable, la reforma siempre es necesaria. Sin embargo, debe cuidarse que, en el afán de lograr modernas actualizaciones y aparentes avances en los sistemas, no se destruyan los fundamentos que justifican y que integran la filosofía subyacente de la seguridad social, especialmente la solidaridad (como es el caso del modelo chileno).⁵⁷

No debe olvidarse que la seguridad social es uno de los instrumentos existentes más valiosos para lograr, en forma organizada y en un contexto de solidaridad, la mejor redistribución de la riqueza, el combate a la pobreza, la participación de la población en el

⁵⁶ Ibid. Pág. 49.

⁵⁷ Uthoff Andras, *La reforma del sistema de pensiones de Chile: desafíos pendientes*. Pág. 36.



desarrollo y la tranquilidad del ser humano a través de la satisfacción de los elementos que integran su nivel de bienestar.

El proceso de reforma de los regímenes de seguridad social debe resguardar los principios que la informan para que no deje de ser seguridad social.

No existe un modelo de sistema que sea útil en todos los tiempos y en todos los países, pero deben idearse mecanismos útiles para la confección de trajes a la medida que respondan a la realidad de los países; aquí cobra utilidad la experiencia de los países que se denominan la segunda generación, por haber seguido a Chile en los procesos de reforma, pues sirven de referencia a aquellos que anhelan mejoras en sus sistemas.

Finalmente, se considera que la solidaridad, vista como la justificación misma de la seguridad social, sugiere la adopción de un modelo mixto más que uno sustitutivo como el de Chile que, al final, presentó deficiencias que no se vislumbraban al inicio.



CAPÍTULO III

3. Organización Iberoamericana de Seguridad Social y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) es un organismo internacional de carácter técnico y especializado que, desde su fundación, en Lima, en 1954, persigue el bienestar de los pueblos y ciudadanos de Iberoamérica a través del desarrollo de los diversos instrumentos de protección social.

Para el cumplimiento de sus objetivos, la OISS tiene previsto estatutariamente desarrollar sistemas de Seguridad Social, prestando el asesoramiento y ayuda técnica necesaria a sus miembros, promover la adopción de normas internacionales de seguridad social que faciliten la coordinación entre los sistemas y favorezcan la internacionalización del derecho de la Seguridad Social.

Así como, facilitar la ejecución de los programas de cooperación y desarrollo en el área de la protección social, que otros países, organizaciones internacionales u otras instituciones, pretendan llevar a cabo en su ámbito de acción y colaborar en el desarrollo de los tratados de integración socioeconómica de carácter subregional.

Desde entonces, y trascurrido más de medio siglo, sin duda el panorama socioeconómico de Iberoamérica y del mundo en general ha cambiado notablemente y también lo ha



hecho la seguridad social, a cuyo desarrollo en los países que conforman la Comunidad Iberoamericana dedica la OISS todos sus esfuerzos.

Ello ha exigido que también la OISS haya evolucionado, para dar respuesta en cada momento histórico a las necesidades existentes y los requerimientos de las instituciones que la componen.

Y es esa evolución la que ha hecho posible su permanencia en el tiempo y la que avala su proyección futura, en un nuevo siglo en el que la Seguridad Social, con frecuencia cuestionada incluso en sus fundamentos, fines y métodos, sigue siendo hoy tan necesaria como entonces y, con seguridad, lo seguirá siendo en las próximas décadas.

Para el cumplimiento de sus objetivos, la OISS tiene previsto estatutariamente realizar las siguientes funciones:

- Promover cuantas acciones sirvan, al objeto de lograr progresivamente la universalización de la seguridad social en su ámbito de acción.
- Colaborar en el desarrollo de los sistemas de seguridad social, prestando el asesoramiento y ayuda técnica necesaria a sus miembros.
- Promover la adopción de normas internacionales de seguridad social que faciliten la coordinación entre los sistemas y favorezcan la internacionalización del derecho de la seguridad social.



- Actuar como órgano permanente de información y coordinación de experiencias.

- Promover el estudio, investigación y perfeccionamiento de los sistemas de seguridad social.

- Procurar la formación y perfeccionamiento del personal que desempeña funciones en las instituciones de seguridad social.

- Promover el intercambio de experiencias entre las Instituciones miembros.

- Impulsar la adopción de acuerdos sobre Seguridad Social entre los países miembros.

- Proponer los medios adecuados para que los países de la Organización se presten asistencia técnico-social recíprocamente, efectúen estudios y ejecuten planes de acción común que beneficien y mejoren la seguridad social de las colectividades nacionales de los miembros.

- Facilitar la ejecución de los programas de cooperación y desarrollo en el área de la protección social, que otros países, organizaciones internacionales u otras instituciones, pretendan llevar a cabo en su ámbito de acción.



- Colaborar en el desarrollo de los tratados de integración socioeconómica de carácter subregional.

3.1. Antecedentes de la creación de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social

A través de los años se ha manejado el tema de la seguridad social como un tema muy importante para las poblaciones en las distintas etapas de la historia.

La seguridad social nace en 1883 en Alemania, con la Ley del Seguro de Enfermedad, la cual se promulgó en la época del Canciller Otto Von Bismarck.

El vocablo seguridad social, se empieza a utilizar en la Social Security Act emitida en 1935 en Estados Unidos. En 1942, este precepto se amplía en el llamado Informe Beveridge (Social Insurance and Allied Service Report) creado por William Beveridge, el cual contenía las prestaciones de salud y regulaba la creación del National Health Service (Servicio Nacional de Salud Británico).⁵⁸

El National Health Service, nace como un regalo de los Británicos a sí mismos tras la Segunda Guerra Mundial, creado el 5 de julio de 1948, el cual tiene como características principales la cobertura universal gratuita para toda la población, disponibilidad de todos

⁵⁸ González Roaro. Ob. Cit. Pág. 35.



los servicios médicamente efectivos; financiación por impuestos y la organización de los servicios, convirtiéndose este un modelo de referencia en el mundo.⁵⁹

El punto de partida de las políticas de protección se sitúa en la Comisión de Reformas Sociales de 1883, que se encargó del estudio de cuestiones que interesasen a la mejora y bienestar de la clase obrera.

En 1900 se crea el primer seguro social, La Ley de Accidentes de Trabajo, y en 1908 aparece el Instituto Nacional de Previsión en el que se integran las cajas que gestionan los seguros sociales que van surgiendo.

Los dispositivos de protección convergen en una serie de seguros sociales, entre los cuales se pueden mencionar:

- El Retiro Obrero 1919,
- El Seguro Obligatorio de Maternidad 1923,
- Seguro de Paro Forzoso 1931,
- Seguro de Enfermedad 1942,
- Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez 1947.⁶⁰

Pero la protección privilegiada por estos seguros no fue suficiente, lo que condujo a la aparición de otros mecanismos de protección articulados a través de las mutualidades

⁵⁹ **Ibid.** Pág. 41.

⁶⁰ **Ibid.** Pág. 82.



laborales, organizadas por sectores laborales y cuyas prestaciones tenían como finalidad completar la protección preexistente.

Dada la multiplicidad de mutualidades, este sistema de protección arrastró a discriminaciones entre la población laboral, produciendo desequilibrios financieros, haciendo difícil una gestión racional y eficaz.

A través de los años la seguridad social ha venido evolucionando, siendo así que en la década de los noventa supuso una serie de cambios sociales que han afectado a cuestiones muy variadas y que han tenido su influencia dentro del sistema de seguridad social: cambios en el mercado de trabajo, mayor movilidad en el mismo, incorporación de la mujer al mundo laboral etc., que han hecho necesario adaptar la protección a las nuevas necesidades surgidas.

La implantación de las prestaciones no contributivas, la racionalización de la legislación de la seguridad social, la mayor adecuación entre las prestaciones recibidas y la exención de cotización previamente realizada, la creación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, la introducción de los mecanismos de jubilación flexible y de incentivación de la prolongación de la vida laboral, o las medidas de mejora de la protección, en los supuestos de menor cuantía de pensiones; son manifestaciones de los cambios introducidos desde 1990 hasta la fecha, en el ámbito de la seguridad social.

Posteriormente, en la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile, en septiembre de 1942, se acordó que los sistemas de prestaciones



en los Regímenes de Seguridad Social se deben ajustar a la evolución de los principios de la seguridad social y al desarrollo económico y demográfico de los países.

Debe haber uniformidad en los sistemas de prestaciones en los regímenes internos, pero en lo general, las prestaciones deben adaptarse a las realidades sociales y económicas de cada país.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada el 10 de diciembre de 1948 se adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo Artículo 22, recomienda que toda persona parte de la sociedad, tiene derecho a seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

También se encuentra en el Artículo 25 la recomendación que se hace sobre la persona, que tiene derecho a un nivel de vida adecuado el cual asegure a ésta y su familia, la salud, bienestar y alimentación, así como el vestido, la vivienda, asistencia médica y servicios sociales necesarios; además, los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez y vejez, y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

En la reunión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1952, se estableció el Convenio 102 Norma Mínima de Seguridad Social que, a su vez, representa el concepto de seguridad social, que constituye un sistema o conjunto que comprende una serie de medidas oficiales, cuya finalidad es proteger a la población, o a parte de ésta, contra



consecuencias de los diversos riesgos sociales como la enfermedad, desempleo, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, las cargas de familia, la vejez, invalidez y el fallecimiento del sostén de la familia.

En septiembre de 1966, la VIII Conferencia de Estados Americanos, países miembros de la OIT, adoptaron lo que se llama la Declaración de Seguridad Social de las Américas, en Ottawa; regulaba que la seguridad social deberá ser un instrumento de política social para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta del país. Tiene función política y económica.

En diciembre de 1968, siendo Director del Instituto Mexicano del Seguro Social el Dr. Ignacio Morones Prieto, en conferencia realizada en la Casa Ibero América de Hamburgo, afirmó, como lo había hecho en el ámbito americano que el mejor medio para asegurar la paz y promover el progreso equilibrado era el establecimiento de sistemas supranacionales de seguridad social, en beneficio de países productores de materias primas.⁶¹

Ahora bien, se menciona en este momento a los trabajadores, es porque a nivel internacional, y en Guatemala el seguro social es un logro de los trabajadores, a través de muchos años de lucha y de ninguna manera debe considerarse como una concesión del gobierno, el cual puede dar y quitar.

⁶¹ Trueba Urbina, Alberto. **Seminario del derecho de trabajo y seguridad social.** Pág. 217.



Se debe recordar brevemente que la lucha de los trabajadores para que el Estado reconociera la protección de su salud y de su seguridad, como una obligación de los gobiernos, se inicia históricamente en el año de 1764.

Época en la que surge la máquina de vapor, que indica el inicio de la etapa industrial en la historia, nace la clase trabajadora, y el capitalismo se expande, sosteniéndose como modo de producción predominante, explotando la fuerza de trabajo y minimizando al máximo la seguridad de los trabajadores.

Esta lucha, sostenida por más de 100 años, condujo a que en Alemania, en 1883 se estableciera el primer seguro social en el mundo. A partir de este esfuerzo se fueron creando los seguros sociales del orbe.

En 1950 la seguridad social toma importancia a nivel iberoamericano, en la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) encuentra sus primeros antecedentes en el I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Barcelona.

En dicho Congreso se creó una Secretaría de apoyo a ulteriores congresos que recibiría el nombre de Comisión Iberoamericana de Seguridad Social; pero fue en el II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Lima (Perú) en 1954 en el que, con la presencia de la mayoría de los países integrantes de la región junto con representantes de la OIT, OEA y AISS, quedó aprobada la Carta Constitucional de la OISS.



A partir de esa fecha la Organización inicia actividades con una estructura transitoria y estatutos provisionales, que fueron aprobados en el III Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Quito, Ecuador, en noviembre de 1958; consolidándose, desde entonces, como un organismo internacional, que ha ido evolucionando en el tiempo para dar respuesta en cada momento histórico, a las necesidades existentes en el ámbito de la seguridad social y brindar la más estrecha y eficaz colaboración a las instituciones que la integran.

3.2. Estructura orgánica de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social

La OISS como organización agrupa tanto a los gobiernos como a las instituciones de Iberoamérica que gestionan regímenes obligatorios y complementarios de seguridad social. Las instituciones que persiguen fines relacionados con la seguridad social podrán ser miembros asociados de organismos.

La OISS cuenta con miembros pertenecientes a los países de la Comunidad Iberoamericana. Se estructura de la siguiente forma:

- Órganos de dirección política: Congreso, Comisión Directiva, Comité Permanente, Comités Regionales, Presidente y Vicepresidente, que aseguran una participación efectiva y equilibrada del conjunto de miembros y países que integran la Organización en la adopción de las decisiones fundamentales para el presente y futuro de la OISS.



- Órganos técnicos: Comisión Económica, Comisiones Técnicas Permanentes y Comisiones Técnicas Institucionales, a través de los cuales se implica y canaliza la aportación técnica de los miembros al conjunto de actividades de la OISS.

- Órgano ejecutivo: A quien corresponde la responsabilidad ejecutiva de la Organización.

Uno de los principios esenciales de la OISS es el de actuar descentralizadamente para favorecer la participación efectiva de sus miembros. Para ello, las actividades son desarrolladas bajo la responsabilidad ejecutiva de la Secretaría General, apoyada en los Centros de Acción Regional o Subregional y en las Delegaciones Nacionales, correspondiendo a los órganos directivos efectuar el seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados.

3.3. Asistencia técnica de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social

De acuerdo con sus normas estatutarias, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social se define como un organismo internacional, técnico y especializado, que tiene como finalidad promover el bienestar económico social de los países iberoamericanos y de todos aquellos que se vinculan por los idiomas español y portugués, mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en seguridad social.



La prestación de asistencia técnica constituye una de las primigenias razones de ser de la OISS.

Así, propone los medios adecuados para que los países de la Organización se presten asistencia técnico-social recíprocamente, efectúen estudios y ejecuten planes de acción común que beneficien y mejoren la seguridad social de las colectividades nacionales de los miembros.

Facilita la ejecución de los programas de cooperación y desarrollo en el área de la protección social que otros países, organizaciones internacionales u otras instituciones pretendan llevar a cabo en su ámbito de acción.

La programación de tales actividades sigue un esquema de prioridades acorde con las demandas planteadas a la seguridad social en Iberoamérica; que son recogidas bienalmente en el Plan de Actividades de la Organización, aprobado por el Comité Permanente, conforme a las directrices y criterios generales establecidos por el Congreso, a propuesta de la Secretaría General, teniendo en cuenta a los Comités Regionales y a las instituciones miembros.

Las actividades de cooperación, asistencia y apoyo técnico a la modernización de la gestión de los sistemas de seguridad social se concretan, principalmente, en asesorías técnicas y visitas interinstitucionales.



En cuanto a las asesorías técnicas cabe citar múltiples acciones llevadas a cabo en el ámbito nacional durante los últimos años en diversos países iberoamericanos; las correspondientes a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador y Uruguay, entre otros.

Se ha incidido en diferentes áreas tales como afiliación y recaudación, prevención de riesgos profesionales, salud, gestión de pensiones y de prestaciones económicas, gestión documental, análisis de los procedimientos, racionalización, simplificación y modernización.

Por lo que se refiere a las visitas interinstitucionales facilitadas por la Organización a requerimiento de las instituciones miembros; es ésta una actividad que, en principio, pudiera parecer menor, pero un análisis más detenido, sin duda, pone de manifiesto la importancia de conocer, de primera mano y en forma directa, otras experiencias que puedan orientar sobre los caminos a recorrer y los que no deban ser transitados, aprovechando las buenas prácticas vigentes en otros modelos y evitando los errores que aquellos hubieran cometido hasta llegar a ellas.

No es, por tanto, en absoluto una actividad pequeña y por ello se debe transmitir colectivamente el agradecimiento a aquellas instituciones y personas que, con un importante esfuerzo para compatibilizar la atención a los visitantes con sus, muchas veces, agobiantes tareas cotidianas, se prestan generosamente a poner en común sus experiencias en beneficio de otros.



3.4. Situación jurídica de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social

Actualmente la seguridad social, es un tema de gran importancia para la comunidad iberoamericana; es por ello que se creó la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, para promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos y de todos aquellos que se vinculan por el idioma español y portugués mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en seguridad social.

En la línea de cooperación interinstitucional se ha profundizado en las relaciones establecidas con otras organizaciones, tanto nacionales como internacionales.

Este objetivo, por otra parte, se revela como una necesidad creciente. La constatación del fenómeno de la progresiva independencia, pone de manifiesto un requerimiento inaplazable a la coordinación de los organismos internacionales para optimizar el aprovechamiento de la acción internacional en apoyo al desarrollo de los sistemas de seguridad social.

Consecuentemente, la Organización ha participado en estos últimos años, de una forma creciente, en todas aquellas convocatorias que, estando relacionadas con la competencia especializada que tiene la misma, han resultado de interés en atención a la planificación de actividades aprobadas por la Comisión Directiva y en las líneas generales de actuación previstas en sus estatutos.



Igualmente la OISS ha fomentado la mayor participación posible de las instituciones y organismos nacionales e internacionales que puedan favorecer el desarrollo de la seguridad social iberoamericana.

3.5. Relaciones de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social con otros organismos internacionales

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social, tiene participación en reuniones técnicas con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), el Comité Interamericano de la Seguridad Social (CISS), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización Mundial de la Salud (OMS), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Naciones Unidas y cuantos organismos trabajan por el desarrollo de la seguridad social, y con muchos de los cuales se tienen firmados convenios.

Asimismo, la OISS coopera activamente con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en el marco del fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana, la preparación de las cumbres de jefes de Estado y de gobierno, y de la cooperación en la región.

A continuación se enumeran los convenios firmados con organismos internacionales y nacionales de relevancia por parte de la OISS.

a) Convenios con organismos internacionales:



- **Convenio Marco de Colaboración entre la Organización Internacional del Trabajo y la OISS (julio, 2007).**

- **Convenio Marco de Colaboración entre la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la OISS.**

- **Convenio Marco de Colaboración entre la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la OISS (julio, 2006). Argentina.**

- **Contrato de Comodato, entre la Administración Nacional de la Seguridad Social de la República de Argentina (ANSES) y la OISS (marzo, 2007).**

- **Convenio entre el Ministerio de Salud de la Nación, el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación y la OISS para el desarrollo del Centro Iberoamericano para la Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (agosto, 2007). Bolivia.**

- **Acuerdo Interinstitucional entre la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros y la OISS, bienio 2006/2007. 2006.**

- **Acuerdo Interinstitucional de Cooperación entre el Instituto Nacional de Seguros de Salud y la OISS (enero, 2006). Colombia**



- **Convenio Marco de Colaboración entre la Superintendencia Nacional de Salud de la República de Colombia y la OISS (mayo, 2007). Chile**

- **Acuerdo de Cooperación entre la OISS y la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) (diciembre, 2007).**

- **Acuerdo de Cooperación entre la OISS y el Ministerio de Planificación (diciembre, 2007).**

- **Acuerdo de Cooperación entre la OISS y el Instituto de Normalización Previsional (2005). España.**

- **Convenio de Colaboración entre el Consejo Económico y Social de España y la OISS (octubre, 2006). Perú.**

- **Convenio Marco de Cooperación entre la OISS y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú (mayo, 2005).**

- b) Otros**

- **Convenio de Adhesión al Consorcio Eurosocietal SALUD, entre el Institut de Recherche pour le Développement (IRD), la Fundación para la Cooperación y Salud Internacional Carlos III (FCSAI), la Fondazione Angelo Celli per una Cultura Della Salute (FAC), la Organización Mundial de la Salud-Regional Europea y**



Organización Panamericana de Salud (OMS-EURO/OPS), la OISS, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), la Fundación ISALUD, la Escola Nacional de Salud Pública y el Fondo Nacional de Salud.

Como ejemplo de la cooperación interinstitucional cabe referirse a la participación de la OISS en la II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento (abril 2002, en Madrid), organizada por Naciones Unidas.

La II Asamblea Mundial del Envejecimiento centró su atención en los problemas que tendrá el incremento de edad, especialmente en los países en vías de desarrollo.

Entre las prioridades, la primera es garantizar el sostenimiento de los sistemas de protección social y de pensiones.

La Asamblea Mundial, a la que acudieron 160 países, aprobó por consenso un Plan de Acción y una Declaración Política. El primero deberá ser cumplido por los gobiernos, aunque no se han fijado ni mecanismos de seguimiento de los acuerdos adoptados ni tampoco vías de financiación específica para acometer su desarrollo, como pedía el grupo de países en desarrollo.

Los gobiernos, por su parte, se comprometen a dotar a sus sistemas de pensiones de una sólida base financiera (no obstante, como expuso el Director General de la OIT, el 80 % de los trabajadores del mundo carecen de seguridad social y de pensiones públicas).



Garantizar el acceso de los mayores a los servicios sanitarios es otro de los grandes objetivos.

El Plan dedica un apartado específico a los países menos desarrollados e incorpora el envejecimiento a las estrategias de desarrollo y lucha contra la pobreza. En concreto, se fija el objetivo de reducir la pobreza en un 50 % para 2015.

El documento reconoce además la carga que supone la deuda externa para estos países. Por su parte, la Declaración Política señala que los países admiten que hay que impulsar la cooperación internacional, comprometiéndose a eliminar las formas de discriminación de los mayores.

Paralelamente a la Asamblea Mundial, se celebró el Foro Mundial de las ONG sobre Envejecimiento, cuyas conclusiones fueron aportadas a la Asamblea, si bien no han sido incluidas en el Plan de Acción.

Las ONG han aceptado la flexibilización voluntaria de la edad de jubilación, pero han rechazado que se retrase obligatoriamente para todos los mayores. También solicitaron la creación de una agencia de la ONU para los mayores, al igual que existe actualmente la UNICEF para los niños.

En los últimos cincuenta años, América Latina y El Caribe han experimentado un proceso de envejecimiento muy significativo, ya que pese a la alta incidencia de la pobreza, se ha



producido un gran descenso de la mortalidad infantil y un incremento de la esperanza de vida.

Y este proceso va a continuar, según un estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) dado a conocer durante el transcurso de la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento.

La región experimentará un ritmo de crecimiento de personas mayores mucho más rápido que el experimentado en su día por los países europeos, de forma que se prevé, en el año 2050, que el 22,6 % de la población tendrá más de 60 años (8 % actualmente).

La OISS tuvo una participación activa en la II Asamblea Mundial del Envejecimiento con su presencia y copatrocinio en el Taller Seguridad Económica del Adulto Mayor en América Latina y El Caribe, celebrado durante la mañana del 9 de abril de 2002.

Este Taller, promovido y patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quiso plantear soluciones prácticas a los problemas que tienen las personas mayores en Iberoamérica, tales como incrementar el papel de las familias, flexibilizar la edad de jubilación y tener en cuenta la multiplicidad racial existente.

El Secretario General de la OISS (Adolfo Jiménez), intervino en un panel de ponentes donde se discutió una propuesta de medidas presentadas por la Organización.



Jiménez defendió un sistema previsional que suponga una cobertura sanitaria completa y pidió la implantación y mantenimiento de los servicios sociales como una fuente de recursos económicos y abogó por defender el asociacionismo de las personas mayores y los beneficios fiscales para promover el acogimiento en el seno de la familia.⁶²

La OISS, a través de la Secretaría General y con el apoyo de los órganos de participación descentralizada, formula un plan anual de actividades que, aprobado por los órganos directivos, trata de hacer efectivas las funciones antes referidas.

Actividades que, en síntesis, se agrupan en las áreas prioritarias de acción de la OISS.

- Actividades de impulso a la modernización y desarrollo de los sistemas de seguridad social.
- Actividades de formación de recursos humanos.
- Actividades de cooperación.
- Actividades de asesoramiento técnico.
- Actividades de estudios, divulgación y publicaciones.

Cabe destacar, entre las actividades que actualmente desarrolla la OISS, de acuerdo con las cumbres iberoamericanas de jefes de Estado y de gobierno, dos proyectos que representarán una aportación significativa a la evolución y desarrollo de los sistemas de seguridad social iberoamericanos:

⁶² <http://www.hoy.com.py/nacionales/con-el-bid-quieren-ampliar-sistema-de-seguridad-social>. Guatemala, 13 de febrero de 2013).



- El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.
- El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos.

Es por esto que se puede decir, que la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, está inmersa y activa en la legislación de todos los países iberoamericanos, luchando por la protección de los derechos sociales que la población necesita para una vida más digna.

3.6. Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social es el primer convenio que une dos continentes y permitirá beneficiar a 600 millones de personas cuya historia laboral comprende varios países. Este Convenio surgió unánimemente durante la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, realizada en Santiago de Chile.

Su origen se asienta en la V Conferencia de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social de los Países de Iberoamérica, celebrada en Segovia España, en el año 2005, de los acuerdos de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno: XV de Salamanca (2005) y XVI de Montevideo (2006).

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), elevaron el texto del Convenio Multilateral a la VI Conferencia de Ministros y Máximas Autoridades de Seguridad Social, celebrada en Iquique en 2007; la cual lo aprobó por unanimidad y lo elevaron a su vez a los Jefes de Estado y de



Gobierno en la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, en noviembre de 2007, que por unanimidad también lo adoptó.

El Convenio se configura como la base normativa del que será uno de los instrumentos jurídicos más importantes vinculante establecido hasta el momento por la Comunidad Iberoamericana.

Dado a que el trabajo es uno de los factores esenciales en el fortalecimiento de la cohesión social de las naciones y que las condiciones de seguridad social tienen una dimensión muy importante en el desarrollo del trabajo decente.

Y tomando en cuenta que el proceso actual de globalización conlleva nuevas y complejas relaciones entre los distintos Estados que aplican, entre otros, una creciente interdependencia entre países y regiones como consecuencia del movimiento más fluido de bienes, servicios, capitales, comunicaciones, tecnologías y personas. Y esta escala global como a nivel regional, conlleva en el ámbito socio-laboral una mayor movilidad de personas entre los diferentes Estados.

La presente realidad aconseja promover fórmulas de cooperación en el espacio internacional que abarquen distintas actividades y en especial, la protección social en la Comunidad Iberoamericana, en la que existe un amplio acervo común de carácter cultural, económico y social.



Esta realidad también requiere políticas sociales y económicas adecuadas que manifiestan, entre otras, la necesidad que el proceso de globalización vaya acompañado de medidas tendentes a promover la 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 migrantes y de las personas dependientes de ellos.

Es por esta urgencia de contar con un instrumento de coordinación de legislación en materia de pensiones que garanticen los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, protegidos bajo los esquemas de seguridad social de los Estados iberoamericanos, y con el objetivo de que puedan disfrutar de los beneficios generados con su trabajo en los países receptores; se crea el Convenio Multilateral Iberoamericano, para hacer efectivas todas estas garantías.

El mismo fue suscrito por catorce países, de los cuales ocho ya lo ratificaron en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), a través de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

El Convenio Iberoamericano es el primer acuerdo que une a dos continentes y permitirá acumular años de trabajo con España, Portugal y doce países latinoamericanos.

De esta manera, se estaría llegando a beneficiar a un total de seiscientos millones de personas que podrán reconocer los años de trabajo en los diversos países. España y Bolivia fueron los primeros países que ratificaron el Convenio.



3.7. Principios sobre los que se asienta el convenio

- Garantiza la igualdad de trato.
- Garantiza las futuras pensiones de los trabajadores que desarrollan su actividad en distintos países iberoamericanos
- Conserva el derecho y pago de pensiones en el extranjero.
- Garantiza la revalorización de pensiones.
- Establece la colaboración entre las administraciones de seguridad social de los Estados iberoamericanos.

3.8. Características del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

- Respeto las legislaciones nacionales vigentes en materia de Seguridad Social.
- Se aplica a los trabajadores nacionales 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.
- Se limita a las prestaciones de carácter contributivo de invalidez, vejez, supervivencia, y accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Se excluyen expresamente las prestaciones médicas y las de víctimas de la guerra.
- Se tendrán en cuenta (totalización) los periodos de cotización o empleo cumplidos en cada uno de los países donde se haya trabajado.



3.9. Ventajas y desventajas para los trabajadores emigrantes de Iberoamérica, del Convenio Multilateral Iberoamericano de la Seguridad Social

El Convenio incorpora varias ventajas de coordinación al aseguramiento de los trabajadores migrantes de la Comunidad Iberoamericana, en línea con lo que ya viene siendo realidad en la Unión Europea, y en concreto los siguientes:

- Igualdad de trato
- Totalización de períodos
- Conservación de derechos adquiridos
- Una sola legislación aplicable
- Norma más favorable.

Las desventajas se pueden encontrar, son más notables a nivel de Estado por el subdesarrollo en el que se vive actualmente, dado a que en los países en vías de desarrollo se otorga la jubilación por vejez a la edad de 65 años con esperanza de vida alta. Asimismo los lentos procesos hacen aún más difíciles estos procesos a las personas.

También se puede mencionar como desventaja, que este programa a nivel iberoamericano no incluye asistencia médica mientras se cotiza, sino hasta que ya se ha otorgado el beneficio.



El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, constituye la base para el inicio de una era de ventajas económicas para las personas, retribuyéndoles sin importar en el país que se encuentren, por la búsqueda de una vida más digna.





CAPÍTULO IV

4. Importancia de la ratificación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social por el Estado de Guatemala

El Convenio Iberoamericano de Seguridad Social es la apertura de una serie de beneficios para el guatemalteco trabajador que se encuentra laborando en los distintos países de Iberoamérica; derivado que abre brecha a muchos guatemaltecos que emigran en la búsqueda de un mejor futuro para ellos mismos y sus familias.

Con la ratificación del Convenio Iberoamericano de Seguridad, el guatemalteco que trabaja en el extranjero tiene la posibilidad de estar cotizando sus cuotas para que en un futuro tenga derecho a que el seguro social le asegure:

- a) Las prestaciones económicas de invalidez;
- b) Las prestaciones económicas de vejez;
- c) Las prestaciones económicas de supervivencia; y,
- d) Las prestaciones económicas de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional.



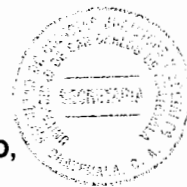
4.1. Representación de Guatemala ante la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS)

Como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, la Organización Iberoamericana es un organismo internacional, de carácter técnico y especializado, que tiene como finalidad promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos, del cual el Estado de Guatemala forma parte.

El órgano encargado de la representación del Estado de Guatemala ante la Organización Iberoamericana de Seguridad Social es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; que es la institución de seguro social caracterizada por cubrir a la población que por mandato legal le corresponde, así como por su solidez financiera, la excelente calidad de sus prestaciones, la eficiencia y transparencia de gestión; con el objetivo de proteger a la población asegurada contra la pérdida o deterioro de la salud y del sustento económico, debido a las contingencias establecidas en la ley.

4.2. Proceso de ratificación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social por el Estado de Guatemala

Se debe recordar que la ratificación, es el acto por el cual los órganos internos de cada Estado confirman o reiteran la voluntad expresada al firmar el convenio y por lo tanto se ve obligado a cumplirlo.



Cada Estado, tiene un procedimiento interno para proceder a la ratificación. Sin embargo, el procedimiento que se sigue en Guatemala, conforme a la legislación, es similar al que se usa en otros países.

Firmado el convenio, el representante plenipotenciario, en este caso el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, lo entrega a la cancillería que lo reestudia y eleva al jefe de Estado para su consideración. Si el jefe de Estado lo encuentra ajustado a derecho y lo estima conveniente, lo envía al Congreso de República, como iniciativa de ley para su aprobación.

Al respecto, la literal k) del Artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece entre las funciones del presidente de la república el someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios internacionales.

De conformidad con la legislación constitucional, es el Congreso de la República a quien le corresponde aprobar los convenios celebrados por el Ejecutivo en representación del Estado guatemalteco; como se establece en el Artículo 171 de la Carta Magna, el cual hace alusión a la facultad del legislativo de aprobar antes de su ratificación los convenios o cualquier arreglo internacional cuando afecten las leyes vigentes; además cuando contengan cláusula general de arbitraje o de sometimiento a jurisdicción internacional.

También establece la obligación de nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública que planteen problemas de interés nacional.



El legislativo debe aprobar antes de su ratificación, con el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso.

Luego se traslada al Ejecutivo para su ratificación la cual se puede dar de dos formas:

- Ratificación sin la aprobación del legislativo: conforme a la Carta Magna, esta ratificación se da en los casos en que el contenido del convenio no se encuadre dentro de las hipótesis previstas en los Artículos 171 incisos f) y l) y 172 constitucionales.
- Ratificación que requiere la aprobación del legislativo: en el caso del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, es necesaria esta ratificación, la cual se da cuando el contenido del tratado se encuadra dentro de los supuestos previstos en los artículos arriba citados.

En ambos procedimientos, acaecida la ratificación por parte del jefe de Estado, se debe tener presente que jefe de Estado es la denominación genérica en el derecho Internacional, atribuible a la persona que tiene la representación nata del Estado a nivel internacional, se procede a la publicación íntegra en el diario oficial de el texto del convenio, su aprobación por parte del congreso, si procediere ratificación por parte del jefe de Estado y después de la *vacatio legis* (periodo que transcurre desde la publicación de una norma hasta que ésta entra en vigor), entra a ser parte del derecho positivo del país.



En consecuencia, el Estado confirma la validez del convenio, dándole carácter de ley vigente en el territorio del Estado, con la facultad de hacer o dejar de hacer lo que faculta el convenio y cumplir con los deberes que el mismo le impone; por lo tanto, una vez entrado en vigor el convenio el Estado no puede negarse a cumplirlo.

Posteriormente se procede al depósito, que es el acto por el cual un Estado parte, en un convenio multilateral, procede a entregar al organismo internacional o Estado previamente designado, el instrumento que contiene la ratificación de un convenio.

En este caso, el organismo o Estado encargado de recibir las ratificaciones notifica a los demás Estados partes, el acto del depósito, para los efectos de determinar el momento en que el convenio entra en vigor.

El derecho internacional ha previsto la figura de la reserva, que consiste en el acto por el cual un Estado signatario de un tratado hace una declaración, en el sentido de que no queda obligado a cumplir con determinada disposición normativa del convenio o bien que tal o cual parte dispositiva del mismo la interpreta de determinada forma, por lo que el cumplimiento del deber se constriñe a los alcances del sentido que le da.

Actualmente la situación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, es preocupante; ya que las autoridades de Guatemala no le han puesto la importancia que su ratificación tendría para la población migrante.



La migración de guatemaltecos debido a la falta de oportunidades laborales y bajos salarios en el país se incrementó durante el último año; replicando un fenómeno observado en otros países que ven a sus mejores cerebros marcharse.

Según los resultados de la Encuesta sobre Remesas 2010 publicada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), unos 7 mil 273 profesionales guatemaltecos (con estudios superiores completos) laboran en el extranjero, un incremento del 78 por ciento comparado con los 4 mil 078 profesionales registrados por la encuesta de 2009⁶³.

Además, en el último año migraron 9 mil 303 personas con estudios universitarios incompletos, que según la OIM provienen principalmente de Baja Verapaz, Guatemala e Izabal.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señala que: “Se puede decir que la mayor parte de la población guatemalteca que emprende el viaje son personas que tienen algún grado de educación”.

El número de guatemaltecos residentes en el extranjero que han concluido la secundaria ascienden a 222 mil 180 y los que han terminado el diversificado suman 287 mil 834 de un total estimado en 1.63 millones.⁶⁴

⁶³ http://www.unicef.org.gt/1_recursos_unicefgua/publicaciones. (Guatemala, 17 de noviembre de 2013).

⁶⁴ <http://www.iom.int/Guatemala-2010-migrant-remittance-survey.pdf>. (Guatemala, 17 de noviembre de 2013).



Guatemala había sido un exportador de mano de obra poco calificada, sin embargo, esa tendencia se está revirtiendo, el nivel educativo es un factor decisivo en la inserción al mercado laboral en el exterior, principalmente si se tiene conocimiento del idioma.

Las personas con mayor nivel de educación pueden lograr más rápidamente ubicarse en un empleo.⁶⁵

La pérdida de capital humano es la consecuencia que tiene el país con la migración de profesionales, lo que se traduce en menos posibilidades de desarrollo.

Las anteriores estadísticas revelan la importancia de la ratificación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en el país, dado al incremento constante del fenómeno migrante.

El Secretario General Iberoamericano, Enrique V. Iglesias, se reunió con el presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, el miércoles 22 de febrero de 2012. Durante la reunión, ambos analizaron temas de interés para el país y en el contexto iberoamericano.

Se revisaron temas como el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, mostrando el presidente especial interés en que se analice el mismo por parte de las autoridades de Guatemala responsables del tema, para que consecuentemente se de la ratificación que anteriormente se explicó; siendo necesario el análisis del Instituto

⁶⁵ Fondo Monetario Internacional. *Perspectivas de la economía mundial*. Pág. 5.



Guatemalteco de Seguridad Social para transferirlo al jefe de Estado y éste lo ingrese al Congreso como iniciativa de ley para su posterior ratificación.

4.3. Ventajas de la ratificación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social por el Estado de Guatemala

El Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, es la apertura de una serie de beneficios para el guatemalteco trabajador que se encuentra laborando en los distintos países de Iberoamérica.

Esto abre brecha a muchos guatemaltecos que emigran en la búsqueda de un mejor futuro para ellos mismos y sus familias.

Es de suma importancia para cualquier persona asegurar un futuro económico, siendo necesario contar con un seguro de invalidez, vejez y sobrevivencia.

Con la ratificación del Convenio Iberoamericano de Seguridad, el guatemalteco que trabaja en el extranjero tiene la posibilidad de estar cotizando sus cuotas para que en un futuro tenga derecho al seguro social que le asegure:

- Las prestaciones económicas de invalidez;
- Las prestaciones económicas de vejez;
- Las prestaciones económicas de supervivencia; y,



— Las prestaciones económicas de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional.

Además de tener derecho a los beneficios antes dichos, estarán sujetos a las obligaciones establecidas en la legislación del Estado parte en que desarrollen su actividad económica, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Las prestaciones económicas reconocidas por la institución competente de un Estado parte, no estarán sujetas a reducción, modificación, suspensión o retención, excepto las que, en su caso, se deriven de los costos de transferencia, por el hecho de que el beneficiario se encuentre o resida en el territorio de otro Estado parte, y se le harán efectivas en este último.

Las prestaciones reconocidas por aplicación de este Convenio a beneficiarios guatemaltecos que residan en un tercer país, se harán efectivas en las mismas condiciones y con igual extensión que a los propios nacionales que residan en ese tercer país.

En materia de pensiones, los guatemaltecos podrán ser admitidos al seguro voluntario de un Estado Parte, incluso cuando esté obligatoriamente sometido a la legislación de otro Estado Parte, siempre que, con anterioridad, haya estado sometido a la legislación del primer Estado parte; por el hecho o como consecuencia del ejercicio de una actividad



como trabajador dependiente o no dependiente y a condición de que dicha acumulación esté admitida en la legislación del primer Estado parte.

Además, los guatemaltecos tendrán derecho a las prestaciones derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional, las cuales serán determinadas de acuerdo con la legislación del Estado parte a la que el trabajador se hallase sujeto en la fecha de producirse el accidente o de contraerse la enfermedad.

De acuerdo a la realidad actual los guatemaltecos, buscan la superación económica de del país y por lo tanto de sus familias; por lo que es de suma importancia contar con un respaldo económico resultado de su trabajo, tanto en Guatemala como en el extranjero; sin que sea el hecho de emigrar una limitante para optar a un seguro social. Además de que esto, se convertiría en un impulso y un aliciente al desarrollo y progreso de los guatemaltecos y por ende del país.

4.4. Desventajas de la ratificación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social por el Estado de Guatemala.

Ya que se han analizado las ventajas que el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, también es necesario tomar en cuenta las desventajas que traería dicha ratificación al país.

La ratificación de este Convenio no lleva consigo la ventaja de la asistencia médica para el guatemalteco emigrante; el cual al estar laborando en los países iberoamericanos,



deberá de contar con los medios económicos para poder contratar un seguro o servicio médico para subsanar la necesidad de ser atendido.





CONCLUSIONES

1. La falta de empleo, bajos niveles salariales y el crecimiento del sector informal que existe actualmente en Guatemala han ocasionado que el número de migrantes crezca.
2. La falta de interés y de conocimiento sobre lo que es el seguro social y sus garantías ocasiona que no se promueva y agilice la ratificación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.
3. El movimiento migratorio ocasiona que tanto nacionales como extranjeros no tengan oportunidad de cotizar un seguro social que les ofrezca garantías mínimas de invalidez, vejez y sobrevivencia.
4. Actualmente existe el Convenio Multilateral iberoamericano de Seguridad Social, el cual no ha sido ratificado por Guatemala, y el retraso en su ratificación ocasiona que muchos guatemaltecos que trabajan en el extranjero no puedan cotizar cuotas para su seguro social y los limita a poder gozar en un futuro de una pensión.





RECOMENDACIONES

1. Que se creen políticas de desarrollo y empleo para que el guatemalteco no tenga la necesidad de migrar y pueda lograr su desarrollo íntegro y óptimo en su país de origen.
2. Que los trabajadores emigrantes, como principales beneficiarios en la ratificación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, se preocupen por obtener conocimiento de la importancia de dicha ratificación y promuevan la información para la óptima utilización de los beneficios que de ahí se deriven.
3. Que el Estado de Guatemala, analice el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social ya que éste garantiza al trabajador la seguridad económica en la vejez, la incapacidad o muerte; y posibilita la acumulación de los períodos cotizados en distintos Estados para la obtención de las prestaciones y da la alternativa de percibir las prestaciones en un país distinto de aquél en el que se generaron; estableciendo como principio básico la igualdad de trato de todas las personas, cualquiera que sea su nacionalidad.
4. Que se establezca una mesa de trabajo, donde se analicen las ventajas y desventajas que el Convenio Multilateral Iberoamericano tiene para el país y emita un dictamen técnico para su ratificación.





BIBLIOGRAFÍA

ALCALÁ, L. y G. Cabanellas. **Tratado de política laboral y social**. Tomo III. Argentina: (s.e.), 1972

BARBOZA, Julio. **Derecho internacional público**. Argentina: Ed. Zavalia, 1999.

BENADAVA, Santiago. **Derecho internacional público**. Chile: Ed. Juniteca, 1989.

CABANELLAS, Guillermo. **Compendio de derecho laboral**. Tomo II. Argentina: Ed. Heliasta, 2001.

DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. **¿Hacia un nuevo derecho internacional? Algunas reflexiones sobre el tema**. Montevideo, Uruguay: (s.e.), 2001.

DIEZ DE VELASCO, Manuel. **Las organizaciones internacionales**. 16° ed. España: Ed. Tecnos, 2010.

EVANGELISTA, Eli, **Historia del trabajo social en México**. México: Ed. Escuela de Trabajo Social, 1998.

FAJARDO CRIVILLERO, Martín. **Teoría general de la seguridad social**. Guatemala: Ed. San Marcos, 1997.

FIGUEROA PLA, Uldaricio. **Organizaciones internacionales**. 2vol. 2° ed. Chile: Ed. Ril, 2010.

FERNÁNDEZ PONS, Xavier. **Derecho internacional público**. 2° ed. España: Ed. Huygens, 2010.



GARCIA ROBLES, Alfonso. **Organizaciones internacionales**. 1° ed. México: Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993.

HERRARTE GONZÁLEZ, Alberto. **El derecho de integración, un ensayo de sistematización**. Guatemala: Ed. Tipografía Nacional, 1991.

http://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdo_de_Sede. (Guatemala, 22 de noviembre de 2012)

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/funcionarios-internacionales>. (Guatemala, 22 de noviembre de 2013)

<http://www.cinu.org.mx/onu/documentos>. (Guatemala, 22 de octubre de 2012)

<http://www.imf.org/external/publicaciones>. (Guatemala, 23 de octubre de 2012)

<http://lema.rae.es/drae/previsión>. (Guatemala, 23 de octubre de 2012).

<http://noticias.juridicas.com/artículos>. (Guatemala, 23 de octubre de 2012).

<http://untreaty.un.org/instrumentos>. (Guatemala, 25 de octubre de 2012).

<http://www.unis.edu.gt/ap/seguridad-social-guatemala.pdf>. (Guatemala, 12 de noviembre 2012).

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1992/92B09_397_SPAN.pdf. (Guatemala, 12 de noviembre 2012)

<http://www.hoy.com.py/nacionales/con-el-bid-quieren-ampliar-sistema-de-seguridad-social>. (Guatemala, 13 de febrero de 2013).

LARIOS OCHAITA, Carlos. **Derecho internacional público**. 7ª. ed. Guatemala: Ed. Nawal Wuj, 2005.



MERINO REDRUELLO, Francisco. **Las organizaciones internacionales y su protocolo.** Parte I. 1° ed. España: Ed. Protocolo, 2007.

MIAJA DE LA MUELA, Adolfo. **Introducción al derecho internacional público.** España: Ed. Atlas, 1974.

MONROY CABRA, Marco Gerardo. **Derecho internacional público.** 5° ed. Colombia: Ed. Temis, S.A.

SEPÚLVEDA, César. **Derecho internacional.** México: Ed. Porrúa, 1986.

SORENSEN, Max. **Manual de derecho internacional público.** México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2002.

TEIJO GARCÍA, Carlos. **Organizaciones internacionales no gubernamentales y derecho internacional.** 1° ed. España: Ed. Dilex, 2005.

Escuela Nacional de la Judicatura. **Seguridad social.** República Dominicana: (s.e.), 2010.

Universidad Autónoma de Madrid. **Tratados internacionales y su aplicación en el tiempo.** España: Ed. Dykinson, 2004.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas, 1948.



Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2007.

Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 295, 1946.

Reglamento sobre la Protección relativa a la Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, Acuerdo número 1124, Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 2003.