

# La fundación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1942)

HUGO A.  
GARCIMARÍN  
HERNÁNDEZ



**CISS**  
SEGURIDAD SOCIAL  
PARA EL BIENESTAR

**CUADERNOS DE HISTORIA,  
TEORÍA Y BIENESTAR**

**1**



CUADERNOS DE HISTORIA,  
TEORÍA Y BIENESTAR

I

Conferencia Interamericana  
de Seguridad Social

Secretario general  
Gibrán Ramírez Reyes

*Historia, Teoría y Bienestar* (año 1, núm. 1) es una publicación seriada de periodicidad irregular, editada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. San Ramón s/n, Col. San Jerónimo Lídice, alcaldía Magdalena Contreras, C.P. 10100, Ciudad de México. Tel. (55) 5377 4700, <https://ciss-bienestar.org/>

El cuidado de la edición estuvo a cargo de Alejandra Torres Hernández y Antonio Álvarez Prieto.

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre y cuando se cite debidamente la fuente.

ISBN: 978-607-8088-46-1

# La fundación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1942)



**CISS**  
SEGURIDAD SOCIAL  
PARA EL BIENESTAR



*Es posible organizar las colectividades humanas de tal modo que los trabajadores estén al abrigo de las consecuencias peores, materiales y morales, de las enfermedades y la cesantía. Mañana será mejor que ayer. Vosotros que sufrís encontraréis un ambiente de seguridad que contribuirá a entreabrir entre vosotros, en forma más generosa y amplia, la puerta estrecha de la felicidad.*

Paul Van Zeeland, 1942



## ÍNDICE

PREÁMBULO	11
INTRODUCCIÓN	15
LA EXPANSIÓN DE LO PÚBLICO Y EL PANAMERICANISMO	19
LA VII CONFERENCIA INTERNACIONAL PANAMERICANA Y EL INSTITUTO INTERAMERICANO DEL TRABAJO	25
EL FRACASO DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DEL TRABAJO Y LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO DE 1936	33
LA CONFERENCIA DE LA HABANA Y LA REUNIÓN DE LIMA	41
LA PRIMERA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL CONCLUSIONES	47 61
REFERENCIAS	63



## PREÁMBULO

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) es un organismo de cooperación internacional realmente singular. Nació en 1942, en medio de la Segunda Guerra Mundial, cuando existían muy pocos organismos internacionales y la teoría sobre éstos era prácticamente nula. Ya en su nombre se puede ver que es diferente a otros y que se parece mucho más a las instancias internacionales de principios del siglo xx que a las que surgirían al término de la guerra.<sup>1</sup>

Desde entonces ha sido un espacio de discusión y generación de propuestas para mejorar la seguridad social en las Américas. En ella, los principales modelos en la materia, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), han sido debatidos por personajes de altísima relevancia mundial: Salvador Allende, Juan Domingo y Eva Perón, Nelson Rockefeller y muchos otros más, son parte esencial de su historia.

<sup>1</sup> Sobre la CISS y su comparación con otras organizaciones, véase César Sepúlveda, *La cooperación internacional en materia de seguridad social en las Américas*, UNAM, México, 1980. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2109/23.pdf>; y Michael Wallace y J. David Singer, "Intergovernmental Organization in the Global System, 1815-1964: A Quantitative Description", *International Organization*, núm. 2, vol. 24, pp. 239-287, 1970.

Por todo esto es llamativo el abandono historiográfico. En realidad, existen muy pocos trabajos sobre ella.<sup>2</sup> Salvo por algunos esfuerzos, fundamentalmente tesis de licenciatura,<sup>3</sup> su historia prácticamente no ha sido estudiada. Pese a sus ya casi 77 años de existencia, ha sido subestimada y casi condenada al olvido.

Precisamente, en este y otros trabajos pretendo corregir esa situación. A partir de una serie de cuadernos que forman parte de la colección Historia, Teoría y Bienestar, daré cuenta de una historia que no solamente narra el andar de una institución, sino incluso de la humanidad. La Conferencia ha sido actor y testigo de la reconfiguración de los márgenes de lo público y lo privado, de conflictos internacionales como la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, y de los intentos solidarios, de parte de los gobiernos, de mejorar la seguridad social. Su historia es también la de la unión de los pueblos americanos en la búsqueda del bienestar.

Con todo esto, no sólo pretendo narrar la vida de una institución y brindarle al lector una visión amplia de los di-

<sup>2</sup> Junto al trabajo de Sepúlveda, está la historia elaborada por la CISS. Véase Pedro Cervantes, Olga Palmero y Antonio Ruezga, *Historia de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1942-1994*, CISS, México, 1994.

<sup>3</sup> Véase Norberto Ulaje, *Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, tesis de licenciatura, UNAM, México, 1970; María del Carmen Martínez, *Elementos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, tesis de licenciatura, UNAM, México, 1990; Guadalupe Chacón, *La Conferencia Interamericana de Seguridad Social y su fortalecimiento en una época de crisis: la influencia de la política de México, 1982-1988*, tesis de licenciatura, UNAM, México, 1994; y Guillermina Anaya, *La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), situación, participación y logros en América Latina*, tesis de licenciatura, UNAM, México, 2002.

ferentes temas que la atraviesan. También busco aportar, en la medida de lo posible, elementos que puedan ser útiles para entender las razones históricas de su nacimiento y ayudar a restablecer un organismo a la altura de su origen. Para que la CISS pueda enfrentar los problemas del bienestar en el siglo XXI, es necesario que se conozcan sus primeros pasos, se reconozcan sus virtudes y se analicen sus errores.

Este primer cuaderno es el comienzo de la reconstrucción de una apasionante historia llena de conflictos y acuerdos internacionales, del siempre polémico tema de cómo enfrentar los asuntos comunes, del peregrinar en busca de una sede permanente y del trabajo internacional para el bienestar del continente.



## INTRODUCCIÓN

La fundación de la CISS es un hecho histórico poco trabajado. Pese a ser un organismo internacional con una naturaleza distinta a la de sus pares, no hay mucho interés en entender su origen y extraña configuración. Además, los pocos trabajos existentes suelen dar cuenta de una historia lineal y sin muchos conflictos: todo se explica a partir de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y se pone el punto de partida en la Primera Conferencia del Trabajo de los Estados Americanos miembros de la OIT, realizada en Chile en 1936.

Sin embargo, ésta es una historia a medias. La Conferencia es tan atípica porque es resultado del encuentro entre tres grandes procesos: el cambio de las relaciones entre Estados Unidos, las Américas y Europa; la reconfiguración de lo público a partir de la industrialización y las guerras, y el complicado andar de la OIT para consolidarse como una institución mundial y sobrevivir a los conflictos de esa época.

Todo esto significa que el camino para llegar a la Conferencia de Chile fue realmente complejo. Tan sólo diez años atrás parecía imposible la realización de una reunión americana que contemplara actores europeos. De hecho, antes de permitir eso se pensó en la creación de un instituto panamericano que cumpliera con las funciones de la OIT, incluyendo las nacientes preocupaciones sobre la seguridad social.

Por esta razón, en las siguientes páginas pretendo dar una perspectiva más amplia de la fundación de la CISS. En un primer apartado explico que mientras Europa comenzaba el cambio de paradigma sobre la intervención del Estado en asuntos comunes, América se encontraba en un proceso intermedio, marcado por el auge de la economía estadounidense, el liberalismo en las Américas y el panamericanismo.

En un segundo momento menciono cómo a raíz de la crisis de 1929 aumentó el interés de las naciones en los problemas del trabajo y la seguridad social. Esto provocó que los gobiernos, que todavía estaban bajo la lógica del hemisferio panamericano, pensarán en construir su propia OIT: el Instituto Interamericano del Trabajo (IIT).

Después, en el apartado tres, explico que la crisis también generó un cambio acelerado en las percepciones americanas sobre la seguridad social y las relaciones globales, lo que provocó el surgimiento del interamericanismo: una política internacional basada en la cooperación regional sin intervención —que cambiaría durante la Guerra Fría— pero que permitiría la colaboración transatlántica frente a temas y enemigos comunes, como el fascismo. Esto le permitiría a la OIT expandirse en el continente y acabar con la idea de un instituto del trabajo americano durante la Primera Conferencia Americana del Trabajo en 1936.

Ya en el apartado cinco, doy cuenta de una parte más tradicional de la historia: la influencia de la Conferencia de La Habana (1936) y la reunión de Lima (1940) en la fundación de la CISS. Todo esto lo elaboro considerando que la guerra fue el motor de cada una de las reuniones e, incluso, la que creó las condiciones propicias para la fundación de este organismo: la suspensión de la Conferencia Internacional de Uniones Nacionales de Mutualidades y Cajas de

Seguros de Enfermedad y la mudanza de la OIT a Canadá, serían los sucesos cruciales en todo esto.

Por último, hago un análisis de las actas de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social. En él muestro la naturaleza jurídica de su creación, los asistentes, el espíritu presente en cada una de las delegaciones, los diferentes debates sobre seguridad social y la resolución en que se constituye como organismo internacional.

Con lo anterior pretendo ofrecer al lector una historia poco conocida sobre la creación de esta institución, sin dejar de lado las condiciones que lo permitieron y que la hacen todavía más interesante. Espero que quien profunde en su lectura disfrute de ella tanto como yo disfruté escribiéndola. La fundación de la CISS está llena de curiosidades, historias continentales y debates de alto nivel sobre el bienestar en América y el mundo.



## LA EXPANSIÓN DE LO PÚBLICO Y EL PANAMERICANISMO

Durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, Europa vivía las repercusiones de la modernización y la industrialización. El acelerado avance tecnológico y los cambios en el modelo de producción generaron drásticas modificaciones en la vida de la gente. Aumentaron la migración interna y la concentración de la población en las ciudades; creció enormemente el número de obreros y con ellos las demandas de mejorar sus condiciones de trabajo.

Todo esto generó que el Estado, tal y como era conocido en esa época, entrara en crisis. La industrialización también provocó que se hicieran más visibles las brechas de desigualdad entre las élites y la nueva masa de trabajadores. Esto hacía que cada vez fuera más insostenible la vieja idea de la asistencia social, en la que el cuidado y el bienestar eran asuntos individuales y, a lo mucho, filantrópicos.

El liberalismo había construido la idea de que todos los individuos eran libres de mejorar sus circunstancias y de que la intervención del Estado en ese proceso, más que una ayuda, era una coerción. Por esa razón, hasta las leyes en beneficio de los menos favorecidos, como la *New Poor Law* de Gran Bretaña, brindaban una ayuda mínima y miserable: todo acto más allá de eso provocaría que los

individuos se hicieran conformistas y no se superaran a sí mismos.<sup>4</sup>

Lo anterior implicaba que los asuntos comunes debían enfrentarse de manera privada, es decir, mediante esfuerzos particulares o la participación altruista de otros sectores de la sociedad civil. El problema era que, ante el crecimiento de la población y el proceso industrializador, cada vez había más presión para reducir la desigualdad e incrementar los derechos de todos. Además, para colmo, el fantasma del comunismo rondaba por Europa. El marxismo se difundía rápidamente por todo el continente y cada vez aumentaban más los sindicatos y los partidos que comulgaban con sus ideas.

Posiblemente fue la Alemania de Bismarck la primera que enfrentó de manera distinta el problema. Para evitar la “radicalización” de las ideas comunistas, se planteó asegurar a los trabajadores frente a la enfermedad, la muerte y la invalidez. En poco tiempo, esta idea se extendió por todo el continente y surgieron las primeras leyes de seguridad social.<sup>5</sup>

Si el liberalismo había entrado de por sí en crisis, la Gran Guerra forzaría a implementar otras medidas económicas. La destrucción de Europa no sólo había acabado con los imperios y provocado el triunfo del comunismo en Rusia, sino también dejó millones de muertos, inválidos y desempleados. Después de que los pueblos se destruyeron

<sup>4</sup> Al respecto, véase George Rosen, *A History of Public Health*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2015.

<sup>5</sup> Manuel Idelfonso Ruiz Medina, *Políticas públicas en salud y su impacto en el Seguro Popular en Culiacán, Sinaloa, México*, tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, 2011.

entre sí, era imposible pedirles que se rascaran con sus propias uñas y enfrentaran los problemas comunes con mero esfuerzo personal y altruismo.

En este contexto, tras la firma del Tratado de Versalles, surgieron la Sociedad de las Naciones y la OIT. La primera tenía la misión de ser una instancia internacional para la solución pacífica de los conflictos; la segunda, de generar insumos para enfrentar los problemas del trabajo y la seguridad social. La Sociedad de las Naciones estaba destinada al fracaso luego de que Estados Unidos la abandonara y de que se castigara de más a los perdedores de la guerra;<sup>6</sup> pero la OIT se mantendría a la vanguardia de los asuntos laborales desde entonces hasta hoy.<sup>7</sup>

Para enfrentar los problemas de la seguridad social, la misma OIT impulsó la creación de la Conferencia de Mutualidades y Cajas de Seguros en 1927; antecedente directo de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) y hermana mayor de la CISS. Este organismo era realmente interesante. En ella participaban diferentes representantes de cajas de seguro de enfermedad para intercambiar información relevante sobre la práctica de sus sociedades y de diferentes instituciones aseguradoras.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Erika Pani, *Historia mínima de Estados Unidos de América*, El Colegio de México, México, 2016.

<sup>7</sup> Respecto a la OIT y, sobre todo, su influencia en América Latina, véase Héctor Gros Espiell, *La Organización Internacional del Trabajo y los derechos humanos en América Latina*, UNAM, México, 1978; y Juan Carlos Yáñez, "La Organización Internacional del Trabajo y el problema social indígena: la encuesta en Perú de 1936", *Secuencia*, núm. 98, pp. 130-157, 2017a.

<sup>8</sup> César Sepúlveda, *op. cit.*

Mientras esto ocurría en Europa, en América prácticamente no habían iniciado procesos de industrialización, salvo en Estados Unidos. Aunque ya había conflictos laborales, que incluso escalaron —como los de Cananea y Río Blanco en México<sup>9</sup>—, la realidad es que todavía no existía esa gran sensación de expansión de lo público.<sup>10</sup>

Además, América se encontraba sumamente influida por el panamericanismo, que fue una política internacional con la que Estados Unidos buscaba su expansión y el control comercial del continente.<sup>11</sup> Su surgimiento se puede explicar por la industrialización, las derrotas de España en Cuba y en Filipinas, y la interpretación radical de la doctrina Monroe de parte del secretario de Estado James G. Blaine.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> México es un caso muy importante. Su revolución tuvo un gran sentido social y, de hecho, el presidente Venustiano Carranza fue de los primeros en el continente en utilizar la expresión “seguridad social”. Véase María del Carmen Martínez, *op. cit.*

<sup>10</sup> Con esto no quiero hacer menos a todas las luchas por la justicia social. Sólo quiero hacer énfasis en que las circunstancias eran distintas de las europeas. Para conocer más de estas luchas, véase Francisco Zapata, *Historia mínima del sindicalismo latinoamericano*, El Colegio de México, México, 2013.

<sup>11</sup> Aunque hay muchos textos importantes sobre el tema, recomiendo Joseph Byrne Lockey, *Pan-Americanism: It's Beginnings*, The MacMillan Company, Nueva York, 1920; Alonso Aguilar, *Pan-Americanism from Monroe to the Present*, Montly Review Press, Nueva York, 1968; César Bermúdez, “Proyectos de integración en América Latina durante el siglo xx: una mirada a la integración regional en el siglo xxi”, *Investigación y Desarrollo*, núm. 1, vol. 19, 2010.

<sup>12</sup> Para ahondar más en la relevancia de Blaine en la política panamericana, véase Edward Crapol, *James G. Blaine: Architect of Empire*, Rowman & Littlefield Publishers, Nueva York, 1999.

La expresión *pan-american* fue usada por primera vez por el periódico *The New York Evening Post* en 1889, para explicar la propuesta de Blaine de realizar una Conferencia Americana Internacional en donde se discutieran temas de seguridad y comercio.<sup>13</sup> El objetivo de la Conferencia era establecer un acuerdo internacional para mantener América unida, con la idea de que el verdadero enemigo se encontraba en Europa. Por ello había que fortalecer los lazos entre las naciones, fomentar alianzas aduanales e incluso impulsar una moneda única. Desde luego, al secretario Blaine se le olvidó mencionar que todo esto debía funcionar a favor de su país y que la intervención internacional era negativa siempre y cuando no la realizaran ellos.<sup>14</sup>

Así fue como surgieron las Conferencias Americanas Internacionales, después llamadas Conferencias Panamericanas, que ocupaban un lugar central en la organización de la Unión Panamericana (Upan), antecedente directo de la Organización de Estados de América (OEA). Aunque nunca se logró establecer la moneda única entre los países miembros, este organismo sí logró volverse un espacio para influir directamente en las naciones. De hecho, su sede central estaba en Washington y era presidida por el secretario de Estado de Estados Unidos.

Sin embargo, las Conferencias Panamericanas también fueron espacios internacionales para desarrollar ideas sobre temas que a todos les concernían y generar lazos entre las naciones. Además, el hecho de que se realizaran en diferentes países ayudaba a disipar, aunque fuera un poco,

<sup>13</sup> Joseph Byrne, *op. cit.*

<sup>14</sup> Como en Cuba, República Dominicana, Panamá y Haití. Véase Erika Pani, *op. cit.*

la influencia de Estados Unidos en algunas cuestiones. Una de las primeras acciones conjuntas fue la creación de la Oficina Sanitaria Internacional en 1902 —llamada después Oficina Sanitaria Panamericana (1923)—, el antecedente directo de la actual Organización Panamericana de la Salud, dedicada a la creación de estrategias para abordar internacionalmente los problemas relacionados con la enfermedad y la sanidad.

Así pues, tras la Gran Guerra, los países de una Europa destruida necesitaron de la participación del Estado en los asuntos comunes, de entre los cuales la seguridad social era de los más urgentes. Mientras tanto, Estados Unidos se consolidaba por medio del comercio y el control regional basado en el panamericanismo. Sin embargo, las coordenadas globales cambiaron rápidamente, lo que repercutió en las Conferencias Panamericanas, iniciando un largo proceso que derivaría en la creación de la CISS.

## LA VII CONFERENCIA INTERNACIONAL PANAMERICANA Y EL INSTITUTO INTERAMERICANO DEL TRABAJO

La VII Conferencia Internacional Panamericana (1933) marcó un antes y un después en el continente. En ella se dieron cambios sustanciales sobre la política regional y se elaboraron nuevas alternativas en torno a los asuntos laborales y de seguridad social. Fue ahí donde tomó fuerza en el continente la idea de que el Estado era referente de lo común y, por ello, agente fundamental para la necesaria expansión de lo público.

Antes de esto, en la V Conferencia de 1923, ya se había planteado que el Estado debía participar en cuestiones de salud y seguridad social. Todo gracias a que la reunión se realizó en Chile, país que estaba formando entonces, aunque de manera fragmentaria, un seguro social,<sup>15</sup> y que tenía además, mediante el abogado Moisés Poblete,<sup>16</sup> buena relación con la OIT.

<sup>15</sup> Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1978.

<sup>16</sup> Sobre Moisés Poblete, la OIT y el movimiento obrero latinoamericano, véase Juan Carlos Yáñez, "Moisés Poblete Troncoso y la primera historia del movimiento obrero latinoamericano (1946)", *Revista Izquierdas*, núm. 37, pp. 261-280, 2017b; Patricio Herrera, "Colaboraciones técnicas y políticas trasatlánticas: América Latina y la OIT (1928-1946)", *Estudios Internacionales*, núm. 189, pp. 77-96, 2018. Sobre las buenas relaciones

La idea, sin embargo, no tuvo el impacto esperado.<sup>17</sup> Como ya mencioné, América Latina se encontraba lejos de la realidad europea. La guerra no había traído muertes, mutilados ni cesantía. El liberalismo seguía siendo la ideología predominante, el sindicalismo y el movimiento obrero eran relativamente débiles, la influencia del comunismo era todavía insignificante y la economía, hasta el momento, no había sufrido estragos; de hecho, había sido favorecida por la bonanza estadounidense y el sistema de exportaciones.<sup>18</sup> Además, el panamericanismo, con todo y su mala fama, era fuerte. En el ideario de las naciones estaba presente la noción de una América unida frente a la amenaza europea. Esto significaba que cualquier intromisión de un agente externo al continente era vista con malos ojos, sobre todo en Estados Unidos. Una situación especialmente delicada para la OIT.

Para esas fechas, la OIT no tenía mucha presencia en América. La lógica panamericana del hemisferio unido la

---

entre Chile y la OIT, véase Juan Carlos Yáñez, "Chile y la Organización Internacional del Trabajo (1915-1925): hacia una legislación social universal", *Revista de Estudios Históricos Jurídicos*, núm. 22, pp. 317-332, 2000.

<sup>17</sup> Los seguros por accidente se incorporaron en muchos países latinoamericanos en la década de los veinte, pero fue hasta la de los treinta que se surgieron los seguros por enfermedad, maternidad y muerte. Véase Guadalupe Chacón, *op. cit.*, p. 17.

<sup>18</sup> La mayoría de los países latinoamericanos se encontraban en una posición intermedia en la escala del ingreso mundial per cápita, y se integraron a la economía mundial mediante las exportaciones del sector primario. Si bien Brasil era un país pobre en 1920, Argentina se encontraba entre los 12 países más ricos del mundo. Sobre la economía en América Latina en este periodo, véase Víctor Bulmer-Thomas, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, FCE, México, 2010.

había obstruido, pese a su vínculo con diferentes centrales obreras y personajes importantes como el ya mencionado Moisés Poblete o Vicente Lombardo Toledano. Sin embargo, siempre amenazaba con aumentar su influencia. América Latina había comenzado un leve proceso de industrialización,<sup>19</sup> con lo que tarde o temprano vendrían a la región los mismos problemas que sufrían los países europeos, como la creciente influencia del comunismo entre los obreros. Esto generaría un aumento en las demandas laborales y permitiría que la OIT ganara terreno. Para evitarlo, era necesario tratar estos temas regionalmente, y el lugar ideal para hacerlo era la VI Conferencia Internacional Panamericana de 1928. En ella deberían proponerse alternativas al respecto, lo que incluía la creación de un organismo panamericano que tuviera la misma función de la OIT, pero controlado regionalmente.<sup>20</sup>

Lamentablemente para los interesados, los trabajos de la Conferencia no prosperaron. Había muchos temas pendientes desde la última reunión y algunos países seguían sin mostrar un interés claro en la materia. Además, parece ser que Moisés Poblete, a petición de la OIT, había cabildeado con varias delegaciones para no discutir el tema.<sup>21</sup> Sólo que,

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> La intención era conocida claramente por la OIT. De hecho, llegaron a pensar que Estados Unidos no sólo pretendía conformar este organismo, sino además impulsar una Sociedad de las Naciones americana, tal y como puede leerse en el informe confidencial del español Fabra Ribas, en 1922. Al respecto, véase Juan Carlos Yáñez, “El trabajo en el debate panamericano (1923-1936)”, *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, núm. 138, pp. 45-72, 2014.

<sup>21</sup> En una nota a la OIT, Poblete señala que la creación de esa oficina había sido dejada de lado “a consecuencia de recorridos personales que yo mismo hice cerca de delegados amigos”. Citado en Juan Carlos Yáñez, *op. cit.*, p. 51.

como solía ocurrir en esas reuniones cuando se trataba de temas estratégicos, la propuesta no murió del todo. Se acordó que el Comité Ejecutivo de la Unión Panamericana hiciera todo lo posible para que en el siguiente encuentro “se estudiase y dictaminase en relación al mejoramiento material de los trabajadores”.<sup>22</sup>

Para ese siguiente encuentro, sin embargo, cambió por completo el panorama regional. La crisis de 1929 impactó a las economías americanas sin distinción alguna. Estados Unidos dejó de comprar bienes a los países latinoamericanos, que entraron en crisis pues dependían de dichas exportaciones. Esto golpeó su incipiente industrialización, y muchos trabajadores perdieron su empleo o sufrieron drásticas modificaciones salariales. Por ello, las movilizaciones obreras aumentaron, las demandas se radicalizaron y los regímenes liberales entraron también en crisis.

Todo esto provocó que la VII Conferencia tuviera un tono completamente diferente a sus antecesoras. Buena parte de su programa estaba dedicado a las funciones del Estado y los problemas sociales,<sup>23</sup> y no hubo debate en el que no se mencionaran la crisis económica, los asuntos

---

<sup>22</sup> Véase Sexta Conferencia Internacional Americana, “Acuerdo para el mejoramiento de material de los trabajadores”, La Habana, 1928. Disponible en <https://www.dipublico.org/14358/mejoramiento-material-de-los-trabajadores-sexta-conferencia-internacional-americana-la-habana-1928/>

<sup>23</sup> El capítulo V de la Conferencia estaba dedicado a los problemas sociales. El punto número 1 de ese capítulo era la consideración del establecimiento de una Oficina Interamericana del Trabajo que considerara como uno de sus ejes rectores los “seguros sociales: falta de empleos y formas prácticas de seguro social” (las cursivas son mías). Al respecto, véase Séptima Conferencia Internacional Americana, “Programa de la Conferencia”, 1933. Disponible en <https://www.dipublico.org/14578/programa-de-la-conferencia-septima-conferencia-internacional-americana-montevideo-1933/>

obreros o la situación de vulnerabilidad de las comunidades rurales e indígenas.<sup>24</sup> Gran parte de las preocupaciones generales pasaban por la salud, la higiene, la prevención y los seguros de invalidez, enfermedad y cesantía.

Los asistentes resaltaron que la región vivía momentos de terrible “desigualdad social, de miseria e injusticia económica en los trabajadores de la ciudad y el campo”, y que la unión continental dependía de generar conjuntamente condiciones favorables para los sectores menos favorecidos.<sup>25</sup> Para eso era necesario construir una instancia internacional dedicada exclusivamente a los asuntos del trabajo y la seguridad social. Esa instancia debía ser el Instituto Interamericano del Trabajo (IIT).<sup>26</sup>

La breve historia del IIT es bastante interesante, pese a que nunca llegó a concretarse.<sup>27</sup> Su creación fue propues-

<sup>24</sup> Es importante mencionar que esta Conferencia trató a detalle temas novedosos para la época, sobre todo los derechos de las mujeres y los problemas sociales causados por la desigualdad entre “sectores criollos” e indígenas. Véase Séptima Conferencia Internacional Americana, “Derechos civiles y políticos de la mujer”. Disponible en <https://www.dipublico.org/14665/derechos-civiles-y-politicos-de-la-mujer-septima-conferencia-internacional-americana-montevideo-1933/>

<sup>25</sup> Véase Séptima Conferencia Internacional Americana, “Instituto Interamericano del Trabajo”. Disponible en <https://www.dipublico.org/14675/instituto-interamericano-del-trabajo-septima-conferencia-internacional-americana-montevideo-1933/>

<sup>26</sup> Bruno Figueroa, *Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2016.

<sup>27</sup> Además de los textos de Yáñez y Figueroa, véase Norberto Ferreras, “La construcción de una *communitas* del trabajo: las relaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y América del Sur durante la década de 1930”, *Dimensões*, núm. 29, vol. 29, pp. 3-21, 2012; y Vanesa Teitelbaum, “La política laboral en la VII Conferencia Panamericana”, en

ta de la delegación mexicana, cuyo país había entrado a la OIT dos años atrás. Por eso, se habló de él como de un instituto panamericano del trabajo que no sería su competidor, sino que, más bien, colaboraría con ella. Sin embargo, su estructura estaba pensada como una organización espejo: tendría una oficina central con sede en Buenos Aires y Conferencias Interamericanas del Trabajo cada determinado tiempo. También estaría conformada por delegaciones nacionales nombradas de manera tripartita —gobierno, patrones y sindicatos— y su órgano ejecutivo tendría representantes de la Upan.

A su vez, el Instituto debía cumplir con dos funciones principales: la construcción de lazos interamericanos entre trabajadores —lo que implicaba la creación de una coordinadora regional del trabajo— y la generación de estudios económicos, políticos y sociales relacionados con el mundo laboral. Para eso, nuevamente tendría una relación “de amistad” con la OIT y se inspiraría en su trabajo para realizar el suyo.<sup>28</sup>

Como ya comenté, su creación estaba justificada por la discusión de los derechos laborales, las pensiones de invalidez y la atención de las enfermedades, por lo que dio gran importancia a la salud, la higiene, la prevención de los accidentes de trabajo y el aseguramiento de los trabajadores.<sup>29</sup> En pocas palabras, debía ser una institución que impulsara

---

Carlos Marichal, *México y las Conferencias Panamericanas*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2002.

<sup>28</sup> Yáñez, *op. cit.*

<sup>29</sup> Véase Séptima Conferencia Internacional Americana, “Instituto Interamericano del Trabajo”, 1933. Disponible en <https://www.dipublico.org/14675/instituto-interamericano-del-trabajo-septima-conferencia-internacional-americana-montevideo-1933/>

los derechos laborales y le dedicara atención a la seguridad social en el continente.

Sin embargo, este interesante intento de cooperación americana sobre el trabajo y la seguridad social perdió apoyo en poco tiempo y no llegó a materializarse, pese a que la propuesta fue aceptada por la mayoría de las naciones.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> La creación del Instituto fue apoyada por la mayoría de los países miembros, incluyendo Estados Unidos. No obstante, este último estaba renuente en cuanto a su financiamiento. Se había resuelto que, como suele pasar con este tipo de organismos, los gobiernos serían los encargados de financiarlos. La cuestión es que todos los países atravesaban problemas por la crisis y ni los estadounidenses podrían hacerse cargo de un gasto tan grande. Al respecto, véase Ferreras, *op. cit.*



## EL FRACASO DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DEL TRABAJO Y LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO DE 1936

En realidad, la propuesta del IIT tomó pésimamente el pulso del cambio de época. Es verdad que la gran crisis había allanado el camino para materializar la propuesta, pero también había transformado los intereses de sus primeros promotores. De hecho, en menos de un año las relaciones hemisféricas y globales serían por completo distintas a las que le habían dado vida al IIT.

Paradójicamente, estos cambios geopolíticos fueron anunciados en la misma VII Conferencia Internacional. En ella, el secretario de Estado Cordell Hull presentó la *Good Neighbor Policy* impulsada por el presidente Franklin D. Roosevelt.<sup>31</sup> Establecía que las relaciones panamericanas serían de apoyo, amistad y no intervención. Así que se impulsaría una resolución con la que se acordaría una tregua aduanal, la negociación para la supresión de barreras comerciales y la buena voluntad para que los convenios comerciales favorecieran de igual forma a todas las partes.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Véase Robert Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945: with a New Afterword*, Oxford University Press, Oxford, 1995; y Earl R. Beck, "The Good Neighbor Policy, 1933-1938", *The Historian*, núm. 2, vol. 1, pp. 110-131, 1939.

<sup>32</sup> Véase Séptima Conferencia Internacional Americana, "Política económica, comercial y arancelaria". Disponible en <https://www.dipublico>.

No obstante, el cambio no sólo fue hemisférico, sino global. La política de Roosevelt en un principio pretendía ser neutral ante los conflictos, pero de colaboración internacional para evitarlos.<sup>33</sup> Por eso, ante la emergencia del fascismo y el comunismo, desarrolló una política internacional transatlántica con la que pretendía frenar las posibles amenazas nacionales y alejar a “las malas influencias” del continente.

Fue así que se hizo a un lado la lógica panamericana y se abrió paso al interamericanismo. Ya no se pretendía liderar el continente frente a los intereses europeos, sino colaborar entre naciones de ambos continentes en contra del fascismo y el comunismo. Esto abría la puerta a la participación de diferentes organizaciones y países aliados, siempre y cuando respetaran la soberanía americana, sobre todo los intereses estadounidenses. Durante la Guerra Fría esta política se radicalizaría y sería fundamentalmente anticomunista.<sup>34</sup>

A diferencia de *pan-american*, es más difícil ubicar el origen del concepto *inter-american*. En realidad, desde el surgimiento de las Conferencias Internacionales Panamericanas los dos términos solían usarse indistintamente —sobre todo en las naciones latinoamericanas que no valoraban positivamente el panamericanismo—. Pero la primera vez que apareció en un acuerdo internacional panamericano fue durante la V Conferencia, con la resolución sobre giros postales.<sup>35</sup> A par-

---

*org/14635/politica-economica-comercial-y-arancelaria-septima-conferencia-internacional-americana-montevideo-1933/*

<sup>33</sup> Robert Dallek, *op. cit.*; y Erika Pani, *op. cit.*

<sup>34</sup> Sobre la Guerra Fría en América Latina, véase Vanni Pettinà, *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*, El Colegio de México, México, 2018.

<sup>35</sup> Véase Quinta Conferencia Internacional Americana, “Giros Postales Interamericanos”, 1923. Disponible en <https://www.dipublico.org/14223/>

tir de entonces, su uso oficial se fue generalizando, al grado de que muchas Conferencias, como la de la Paz, y también el Instituto del Trabajo y, por supuesto, la Conferencia de Seguridad Social, fueron nombradas *interamericanas*.<sup>36</sup>

Este importante cambio de política favoreció a la OIT, que tenía claro que debía detener el surgimiento del IIT a fin de aumentar su influencia en el continente. Para eso planteó una doble estrategia: una serie de misiones latinoamericanas y el establecimiento de una relación bilateral con Estados Unidos.

Entre 1934 y 1936, la Organización realizó cinco misiones en países estratégicos: Brasil, Argentina, Uruguay, Perú y Chile.<sup>37</sup> México no estaba incluido en la agenda, tal vez por ser el promotor del Instituto, aunque la OIT mantenía buena relación con el gobierno mexicano vía Lombardo Toledano, quien para entonces era cercano al presidente Lázaro Cárdenas. Como resultado de dichas misiones, se realizó en 1936 la Primera Conferencia Internacional en Santiago, Chile.

---

*giros-postales-interamericanos-quinta-conferencia-internacional-americana-santiago-1923/*

<sup>36</sup> Este proceso fue muy complejo. Algunos autores no hablan de interamericanismo, sino de nuevas etapas de panamericanismo. Por otra parte, ciertos políticos, como Haya de la Torre, veían en el interamericanismo la política del buen vecino de Roosevelt. En mi opinión, fue hasta la creación de la OEA y con la Guerra Fría que adquiere una definición mucho más precisa. Al respecto, véase Ryan Fletcher, "Pan Americanism-A Dream or Reality?", *Hispania*, núm. 1, vol. 18, pp. 103-112, 1935; y Víctor Raúl Haya de la Torre, *Treinta años de aprismo*, Fondo Editorial del Congreso de Perú, Lima, 2010.

<sup>37</sup> Patricio Herrera, "Las Conferencias Americanas del Trabajo y el debate sobre las condiciones laborales del proletariado de América Latina, 1936-1946", *Mundos do Trabalho*, vol. 7, núm. 13, pp. 105-128, 2015a.

Por otra parte, la relación con Estados Unidos cambió por completo. En 1934 este país se hizo miembro de la OIT, aunque no formaba parte de la Sociedad de las Naciones. Con ello ambos ganaban: la Organización servía de vínculo con posibles países aliados de la Sociedad y a cambio obtenía “la bendición” de Estados Unidos para participar activamente en América. Si en 1928 parecían perseguir fines diferentes, en 1934 tenían ya una buena colaboración internacional.<sup>38</sup>

No obstante, aún había que solucionar una cuestión: el IIT no fue propuesto sólo por motivos geopolíticos, sino también por la necesidad objetiva de solucionar los problemas laborales de los trabajadores, incluyendo los correspondientes a la seguridad social. Así que no bastaba con hacer política internacional; también había que brindar soluciones factibles al respecto.

Como ya mencioné, en 1936 se convocó a la primera Conferencia Internacional del Trabajo en suelo americano, en Santiago de Chile. La reunión se realizó ahí por interés del gobierno chileno, pues con ello apaciguaba un poco las críticas de la izquierda más radical de su país al mismo tiempo que se mostraba firme ante las presiones de la derecha para que disminuyera sus políticas sociales.<sup>39</sup> Por eso, la reunión fue impulsada un año antes a propuesta de la delegación chilena. Su intención no sólo era enfrentar los problemas globales, sino también los regionales: “las condiciones de los trabajadores agrícolas, los usos recreativos de los trabajadores y la aplica-

<sup>38</sup> Sobre la membresía de Estados Unidos en la OIT, véase Manley Hudson, “The Membership of the United States in the International Labor Organization”, *The American Journal of International Law*, vol. 28, núm. 4, pp. 669-684, 1934.

<sup>39</sup> César Sepúlveda, *op. cit.*

ción de la seguridad social”.<sup>40</sup> Es decir, todo lo que se suponía debía hacer el IRT, destinado a perecer sin haber visto la luz.

De esta manera, la OIT tenía todo listo para impedir la creación del IRT. Contaba con el visto bueno de Estados Unidos y había cabildeado lo suficiente con los principales países de la región, aunque no logró el apoyo de Uruguay. Además, tuvo algo de suerte, pues el gobierno mexicano no mandó delegados obreros, lo que debilitó su defensa del Instituto. La ausencia de delegados obreros mexicanos es interesante. La realidad es que 1936 era un año complicado para el país. El presidente se encontraba en medio de un conflicto con el expresidente Plutarco Elías Calles y había tensiones debidas a la “radicalización” de su gobierno. Así que, para no abrir otro conflicto y, supuestamente, a propuesta de Emilio Portes Gil, se tomó la decisión de no enviar a ningún representante obrero.<sup>41</sup>

Por todo esto, la propuesta del IRT perdió fácilmente. Durante la reunión la delegación uruguaya retomó la iniciativa y fue apoyada por Ecuador, México y Paraguay. Sin embargo, en contraparte, Chile, Haití y Brasil se opusieron, mientras que los Estados Unidos no quisieron participar

<sup>40</sup> Citado en Patricio Herrera, “Vicente Lombardo Toledano y el Congreso Obrero Latinoamericano (1935-1938)”, *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, núm. 138, p. 121, 2015b.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 123. Esto también significó la inasistencia de Vicente Lombardo Toledano. Sin embargo, la situación no es muy clara. Aunque Lombardo mandó una carta para manifestar su inconformidad por la ausencia de delegados obreros en la reunión, ya había considerado no asistir, por la fundación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Además, su participación era complicada, pues sus buenas relaciones tanto con la OIT como con el gobierno de su país le hubieran impedido tomar una posición clara sin tener problemas con alguna de las dos partes. Así que, en mi opinión, su ausencia fue una solución estratégica.

en la controversia. Al final, se decidió que el Instituto no procedía y que se enfrentarían los problemas laborales mediante federaciones regionales de patronos y obreros ligadas a la OIT, la cual tendría a su vez una mayor participación de funcionarios latinoamericanos.<sup>42</sup>

En cuanto a la seguridad social, se creó una comisión presidida por José Enrique Sandoval, miembro de la delegación cubana. En ella se presentó un reporte que contenía estudios detallados sobre la salud, los accidentes, las pensiones y la invalidez. Con ese estudio como base, se elaboró una compleja resolución que marcaría las discusiones en la materia hasta la fundación de la CISS.<sup>43</sup>

Lo primero que contenía la resolución era un argumento central: los cambios en el mundo laboral en los últimos 50 años habían demostrado que era necesario asegurar a los trabajadores para protegerlos de cualquier riesgo derivado de su labor. Por ello, y con el afán de colaborar con los países americanos en la materia, era indispensable establecer unos principios base de la seguridad social y algunos otros requerimientos que cada gobierno debiera cumplir.

En resumidas cuentas, los principios base eran que todos los trabajadores tenían el derecho a una seguridad social que debía ser obligatoria y regirse por legislaciones justas. Para que pudiera materializarse, era necesario que el Estado participara y garantizara el funcionamiento de instituciones que hicieran frente al accidente, la enfermedad, la vejez, la invalidez, la muerte prematura y los pro-

<sup>42</sup> Warren Irvin, "Labor Conference of American States, Santiago, Chile, 1936", *Monthly Labor Review*, 1936.

<sup>43</sup> *Idem*.

blemas que pudieran tener sus dependientes, tomando en cuenta a los patrones, pero sobre todo a los trabajadores.<sup>44</sup>

Así pues, la OIT aprovechó los cambios geopolíticos para consolidar su participación en el continente y enfrentó las necesidades que habían llevado a considerar la creación del IIT. A partir de entonces, sería un actor crucial en las políticas continentales en la materia y el principal promotor de la creación de un órgano americano dedicado exclusivamente a la seguridad social.

<sup>44</sup> Véase OIT, "Resolutions Adopted by the Conference, *Labor Conference of American States which are Members of the ILO*, Santiago, 1936, pp. 271-302.



## LA CONFERENCIA DE LA HABANA Y LA REUNIÓN DE LIMA

Después de 1936, el camino hacia la fundación de la CISS es mucho más claro, aunque eso no significa que haya sido sencillo. Sus antecedentes directos son la Conferencia Internacional del Trabajo de 1939, en La Habana, y la reunión internacional por la inauguración del Hospital de la Caja Obrera de Lima, Perú, en 1940.

Inevitablemente, la Conferencia de La Habana estuvo marcada por el inicio de la Segunda Guerra Mundial, que además impactaría de lleno en la OIT. Toda la reunión estaba impregnada del conflicto armado, la búsqueda de la paz y la afirmación de “la fe inquebrantable en la cooperación internacional, la necesidad ineludible de obtener la paz y la creencia de eliminar la guerra como instrumento de política nacional”.<sup>45</sup>

Sin embargo, el contexto global no impidió que se continuara con los trabajos en seguridad social; al contrario, los potenció. Se entendía que una herramienta fundamental para evitar los conflictos era garantizar el bienestar a la

<sup>45</sup> “Segunda Conferencia Americana del Trabajo de los países miembros de la Organización Internacional del Trabajo”, La Habana, 1939. Disponible en <https://www.dipublico.org/101537/segunda-conferencia-americana-del-trabajo-de-los-paises-miembros-de-la-organizacion-in>

gente, y para ello se presentó un riguroso análisis sobre lo trabajado en la Conferencia anterior, a fin de conocer cómo habían avanzado los Estados en su implementación y cuáles eran los retos pendientes.<sup>46</sup>

Los debates sobre seguridad social fueron intensos y se llevaron gran parte de la reunión. Se avanzó sustancialmente en la materia y se trabajó de manera ardua para profundizar los principios y propuestas que se habían realizado en Chile. De todo lo discutido, hay un debate que me gustaría destacar, porque muestra claramente la nueva perspectiva que se tenía sobre lo público y se mantiene vigente en la actualidad.

El tema fue el seguro obligatorio por accidentes del trabajo. El debate versó sobre si debía garantizarse mediante las instituciones administradas por el Estado o si debían participar aseguradoras privadas. Al final de muchas discusiones, se declaró que el seguro de accidentes se confiara “a instituciones que no persigan ningún fin lucrativo y que se ocupen exclusivamente de la prevención de los riesgos profesionales, de la administración de las prestaciones en especie y del pago de las prestaciones en metálico”.<sup>47</sup>

El resultado del debate muestra el cambio de época: el tránsito del beneficio público como resultado de la acción privada,<sup>48</sup> a la acción del máximo referente público, el

<sup>46</sup> OIT, “Report on the Action Taken to Give Effect to the Resolutions Adopted by the Santiago Conference”, Ginebra, 1939.

<sup>47</sup> Al respecto, véase Guillermo Palacios (en prensa), *Crónica de una jornada institucional*, CISS, México; y OIT, “Conferencia del Trabajo de los Estados de América”, *Revista Internacional del Trabajo*, núm. 3, vol. 21, 1940.

<sup>48</sup> Para ese momento, la famosa “fábula de las abejas” de Bernard Mandeville había perdido fuerza. En medio del conflicto, era prácticamente

Estado, para garantizar el bienestar común. Esta idea fue la que permeó durante toda la reunión y derivó en la siguiente resolución:

- a) Todo Estado debe establecer y mantener una legislación de reparación de accidentes, inspirada en el principio de riesgo profesional, que debe aplicarse a todos los asalariados, ya sean nacionales o extranjeros, y en este último caso, conforme al principio de reciprocidad.
- b) La víctima de un accidente de trabajo tiene derecho a las prestaciones médico-quirúrgicas, medicamentos, prótesis, ortopedia, necesarios para su restablecimiento, hospitalización y rehabilitación.
- c) Además, la víctima tendrá derecho a una indemnización diaria o semanal de dos tercios del salario base, cuando menos, si la incapacidad temporal es total, y al porcentaje de ella correspondiente si es temporal [...], las que deberían entregarse a partir del día siguiente a la producción del accidente.
- d) Si la incapacidad es total y permanente, la víctima tendrá derecho a una renta equivalente a cuando menos dos tercios de su salario, y si es permanente y parcial, a una renta equivalente al porcentaje que le corresponda.

---

impensable que “la búsqueda competitiva del propio interés (‘vicios privados’) arroja buenos efectos (‘beneficios públicos’)”. Menos tratándose de seguridad social. Al respecto, véase Michael Warner, *Públicos y contrapúblicos*, FCE, México, 2012.

- e) En caso de muerte, los deudos tendrán derecho a una renta de cuando menos dos tercios del salario del fallecido.
- f) Todo Estado deberá establecer o mantener una legislación de seguro obligatorio de enfermedad, invalidez, vejez y muerte, conforme a las normas que en la propia resolución se señalan.
- g) El seguro debe ser administrado por instituciones públicas o por las creadas por los propios interesados, reconocidas por el Estado, cuyos recursos provendrán de los propios asegurados y de sus patronos, a cuyo cargo quedará el total o la mayor parte de las cuotas correspondientes al trabajador de bajo salario o retribuido en especie.<sup>49</sup>

Ahora bien, pese a los logros obtenidos, no se había avanzado en la generación de un espacio internacional especializado en seguridad social. Hasta el momento se había realizado lo mismo que se planeaba hacer mediante el IIT, sólo que con la OIT. Hacía falta algo más, y sería nuevamente la guerra la que daría el último impulso para la creación de la CISS.

Como mencioné anteriormente, la OIT había promovido años atrás la Conferencia de Mutualidades y Cajas de Seguros, como un espacio que coordinara los esfuerzos internacionales sobre seguridad social. Desde su creación, había avanzado de manera sustancial y se desarrollaba puntualmente cada año. Por desgracia en 1939, ya con 18 países miembros, tuvo que suspender sus actividades por el inicio de la guerra.

<sup>49</sup> Pedro Cervantes, Olga Palmero y Antonio Ruezga, *op. cit.*, pp. 9-10.

Algo similar podía sucederle a la OIT. Con la Sociedad de las Naciones al borde del colapso y la Conferencia de Mutualidades suspendida, era cuestión de tiempo para que también entrara en parálisis. A fin de evitarlo, tuvo que mudarse a la Universidad McGill, en Montreal, Canadá, en agosto de 1940. Acción que trajo varias consecuencias en el continente.

La primera fue que introdujo a Canadá en el concierto interamericano. Hasta el momento no formaba parte de la Unión Panamericana y, de hecho, esto siguió así hasta que en 1990 se hizo miembro de la OEA.<sup>50</sup> La relación de América con Canadá siempre fue complicada por el hecho de que se le consideraba como un país “miembro de otro sistema imperial y esencialmente no-americano, el Commonwealth británico de las Naciones”.<sup>51</sup>

Sin embargo, debido al cambio temporal de sede de la OIT, esta tensión disminuyó al menos por el momento, y Canadá adquirió una especial relevancia. De hecho, una de las cuestiones más curiosas de la Primera CISS es que por primera vez dicho país estuvo presente en una reunión continental.

La segunda consecuencia fue el surgimiento del Comité Interamericano de Iniciativas de Seguridad Social (CISS), que estaría encargado de impulsar la creación de la CISS. La clave de esto fue Perú, que en 1938 fue el primer Estado latinoamericano en formar parte de la Conferencia de Mutualidades. Todo apunta a que, con la desaparición de ésta,

<sup>50</sup> Jean Paul Hubert, “La entrada de Canadá en la OEA: una buena decisión en el momento oportuno, o breve historia de una larga vacilación”, *Agenda Internacional*, núm. 29, vol. 18, pp. 9-18, 2011.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 11.

y con la OIT en suelo americano, era un aliado natural para construir un organismo similar en el nuevo continente.

Por esta razón, en diciembre de 1940 el gobierno peruano, so pretexto de la inauguración de la Caja Nacional del Seguro Social para los trabajadores de Lima y Callao, invitó a representantes de Bolivia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Colombia, México, Venezuela y la OIT a presenciar el acto y a una reunión protocolaria.

La reunión estuvo presidida por el director de la OIT y por el ministro de Salubridad de Chile, el doctor Salvador Allende. En ella se fundó el CISS con la misión de ayudar al intercambio de experiencias entre los institutos de seguridad social de cada uno de los países y a la creación de una CISS.<sup>52</sup> También se resolvió que dicho Comité tendría su sede en Montreal, y que su principal misión sería organizar la Primera Conferencia de ese organismo, que finalmente se realizaría en Chile, en 1942.

De esta manera, en medio de la guerra, el enfrentamiento y el encono, los gobiernos lograron mantener vínculos de colaboración en torno a la seguridad social. El punto cumbre de ese esfuerzo sería la primera CISS, lugar donde no sólo se tratarían los asuntos más relevantes en la materia, sino en el que también se transmitiría el sentimiento de paz y amistad entre las naciones.

<sup>52</sup> Guillermo Fajardo, "Importancia de Salvador Allende Gossens en la organización de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social", *Revista CIESS*, núm. 8, pp. 7-24, 2004.

## LA PRIMERA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

La Primera Conferencia se realizó del 10 al 16 de septiembre de 1942, en Santiago de Chile. Establecer una fecha exacta de nacimiento de la CISS es un problema, ya que es una organización atípica que no tiene un tratado fundacional. De hecho, hasta el momento todo apunta a que no tiene un acta constitutiva. Lo que existe son una serie de actas de la primera reunión, así como el acuerdo de las naciones para la creación de un organismo internacional y de un comité permanente para dirigirlo.<sup>53</sup> Esto puede leerse

<sup>53</sup> El origen jurídico de la CISS es muy interesante. Por ser un organismo creado antes de los grandes organismos internacionales, no nació por medio de un tratado, sino de una resolución. Sin embargo, dicha resolución fue firmada por la voluntad de representantes de los Estados, quienes tienen la capacidad para crear organismos internacionales mediante voluntad expresa; en este caso, la resolución en cuestión. Desde entonces, la Conferencia ha tenido una actividad propia de un organismo internacional, ha recibido un trato como tal de sus pares y otros Estados, y cuenta con documentos que reconocen su función, como la Declaración de México y el Decreto Sede. Al respecto, véase CISS, "Declaración de principios de la Seguridad Social Americana", México, 1960; y Secretaría de Relaciones Exteriores, "Decreto Promulgatorio del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) relativo al Establecimiento de la Sede de la Conferencia en México, firmado en la Ciudad de México,

en la resolución número 15 emitida el 16 de septiembre. Por esta razón, en mi opinión, ése es el día en el que nació oficialmente.<sup>54</sup>

Las delegaciones que acudieron por cada país fueron amplias.<sup>55</sup> Junto a embajadores asistieron ministros de Salud y Seguridad Social, representantes patronales, académicos, miembros del sector obrero. Además, claro, estaban los representantes de la OIT y de la Oficina Sanitaria Panamericana. Entre los presentes se encontraban muchos personajes interesantes, como Salvador Allende, Nelson Rockefeller, Torcuato Di Tella, y Paul Van Zeeland, por mencionar a algunos cuantos.<sup>56</sup>

La Conferencia se organizó de la misma forma que otras de la época. Tenía un órgano deliberante con un pre-

---

el trece de octubre de dos mil cuatro”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2004.

<sup>54</sup> El 16 de septiembre se votó la Resolución número 16: “Crear bajo el nombre de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, un organismo permanente de cooperación que actuará en relación con la Oficina Internacional del Trabajo”. CISS, *Actas de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, Caja de Compensación de Los Andes/Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, Santiago de Chile, 1992, p. 321.

<sup>55</sup> Los países que asistieron fueron Argentina, Bolivia, Canadá, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>56</sup> Es importante mencionar que, aunque no asistieron, los presidentes honorarios de la Conferencia eran los presidentes de cada país: Manuel Ávila Camacho, Getúlio Vargas, Franklin D. Roosevelt, Ramón F. Castillo, Enrique Peñaranda, W. L. Mackenzie King, Fulgencio Batista, Juan Antonio Ríos, Rafael L. Trujillo, Rafael Ángel Calderón, Carlos Arroyo, Jorge Ubico, Tiburcio Carías, Elie Lescot, Anastasio Somoza, Ricardo Adolfo Guardia, Higinio Morínigo y Manuel Prado.

sidente elegido por sus miembros.<sup>57</sup> Este último debía guiar la discusión, hacer valer el reglamento, dirigir las votaciones y dar cuenta de las propuestas generales a la Comisión General. Dicha Comisión<sup>58</sup> era la encargada de determinar el programa, el orden del día y plantear las resoluciones a partir de las propuestas votadas en el pleno.

En general, las discusiones fueron amenas. Los presentes coincidían en el diagnóstico de que había llegado el momento de que el Estado se hiciera cargo de la salud, la indefensión y los riesgos propios del trabajo.<sup>59</sup> Se consideraba que, si bien la caridad cristiana había sido un primer esquema de protección de las necesidades sociales, después de la Revolución Industrial, y en el contexto de la guerra, se necesitaban instituciones estatales que no sólo se encargaran de la previsión de los riesgos laborales, sino de todos los estados de necesidad de la sociedad en su conjunto.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> El presidente de esta Primera Conferencia fue Miguel Etchebarne, administrador de la Caja de Seguro Obligatorio de Chile.

<sup>58</sup> La Comisión estaba conformada por el presidente, los vicepresidentes, el presidente de la Comisión Organizadora, el delegado del Consejo de Administración de la OIT, el representante del director de esa misma organización y el representante de la Oficina Sanitaria Panamericana.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>60</sup> Aunque en ese momento se usaron *previsión social* y *seguridad social* casi como sinónimos, en los debates se planteó implícitamente la diferencia entre ambos. La primera sería el “juicio o conocimiento que se forma sobre los riesgos que pueden perjudicar al hombre en el porvenir y el esfuerzo a realizar” y la segunda, “un conjunto de principios, normas, e instituciones que pretenden establecer, mantener y organizar mecanismos y sistemas de atención y de respuesta a los diversos estados de necesidad que enfrentan los miembros de la sociedad en general”. Al respecto, véase Porfirio Marquet, “Protección, previsión y seguridad social en la Constitución mexicana”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, núm. 3, pp. 75-89, 2006.

También había una idea general sobre el lugar de la Conferencia en el contexto internacional. En el entorno de la guerra era muy importante la cooperación regional en seguridad social. Para los delegados era un acto de humanidad en medio de la barbarie. Un esfuerzo “heroico” de las naciones para superar las diferencias y estrechar sus lazos de amistad. En palabras de Van Zeeland, la reunión era en sí misma “un acto de fe” que demostraba que las Américas se negaban a renunciar, siquiera un poco, a su idea social.<sup>61</sup>

Es probable que el discurso del ex primer ministro belga fuera el más sentido de la reunión y por eso ayuda a entender mejor los orígenes de la CISS. Comentó que su nación, como toda Europa, se encontraba en ruinas por una guerra que ya no era entre diferentes países, sino entre dos formas completamente distintas de concebir la vida: la libertad y el autoritarismo. Que el mundo se encontraba desorientado, inmerso en un torbellino de “fuego y sangre” en donde los pueblos, pese a todo, resistían a la espera de algo mejor.

Justamente la Conferencia era un rayo de esperanza para mitigar el sufrimiento de esos pueblos. Era una “obra constructiva en una época en que la destrucción se dejaba sentir por doquier”. Además, en ella no sólo se discutían los problemas del presente, sino también los del porvenir. Todo lo que saldría de esa reunión “serviría en Europa y fuera de ella en los días venideros”. En el futuro, cuando se reanudara la marcha hacia delante de los pueblos, lo trabajado ten-

<sup>61</sup> CISS, *op. cit.*, p. 86. Cabe mencionar que dos meses más tarde, en Inglaterra, se publicaría el Plan Beveridge, que le daría todavía más fuerza a lo planteado en la Conferencia.

dría repercusiones favorables para todos. En sus palabras: “la nueva semilla que se ha sembrado, germinará”.<sup>62</sup>

Pese al optimismo de Van Zeeland, en la reunión también pudieron notarse los problemas de ese porvenir. Un ejemplo de esto fue un tenso momento entre Nelson Rockefeller y Salvador Allende. En su breve intercambio de palabras puede verse cómo era percibido el panamericanismo, qué se esperaba del interamericanismo e incluso cómo serían realmente las relaciones entre Estados Unidos y América Latina durante la Guerra Fría.

En su discurso, el magnate estadounidense —y entonces coordinador de la Oficina de Asuntos Interamericanos— mencionó que la guerra era producto de la inseguridad social. La poca participación de los gobiernos en el bienestar de los individuos permitió que surgieran en todos los países “profetas del deshonor y la falsedad” que aprovecharon la debilidad de voluntad de los desprotegidos para cegarlos con promesas vacías sobre su cuidado.

Sin embargo, por el momento, las Américas no habían sucumbido ante esta situación y por eso había que, además de vencer a las fuerzas enemigas del mundo, resolver los problemas de seguridad social en el continente. Para ello no bastaba con la ingeniería estatal, sino que había que construir una alianza política y económica internacional que ayudara a calmar el hambre y fomentara el desarrollo en la región. En su opinión, había que cerrar filas en torno a una misma política de amistad y cooperación:

Mediante acuerdos entre los gobiernos desarrollamos sucesivamente en diversos países un esfuerzo común destinado a

<sup>62</sup> *Ibid.*, pp. 84-87.

la aplicación de nuevos procedimientos tendientes a mejorar el cuidado de la salud, la sanidad y la producción de alimentos. En virtud de estos propósitos aportamos nuestra técnica, nuestros equipos e ideas, nuestros recursos, nuestra organización y nuestros expertos en estos problemas.

[...] Sin inmiscuirnos en la soberanía o la integridad de gobierno alguno, enfrentamos de manera real el hecho de que la verdadera seguridad social no puede implantarse por sistemas locales, regionales o nacionales, por completos y eficaces que sean. Las medidas realmente efectivas de seguridad social deben concebirse internacionalmente e internacionalmente aplicarse.<sup>63</sup>

Luego de estas palabras, Salvador Allende quiso dar una declaración a su nombre y no de la delegación chilena. En su corto discurso comentó que le parecía muy interesante la opinión de Rockefeller, por ser muy similar a lo que históricamente habían pedido los gobiernos del continente: que se dejara atrás el ahorcamiento económico y el control político sobre las naciones americanas. Por eso esperaba que la CISS fuera el inicio de una nueva época marcada por una cooperación internacional “sin imperialismo, con libertad política y respeto a nuestra soberanía”.<sup>64</sup> No deja de ser irónico e ilustrativo que 31 años más tarde, en medio del anti-comunismo interamericano, y en la misma ciudad donde se realizó la Conferencia, el gobierno de Salvador Allende caería por un golpe de Estado apoyado por Estados Unidos.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 168.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 189.

<sup>65</sup> Véase Peter Kornbluh, *The Pinochet File: A Declassified Dossier on Atrocity and Accountability*, The New York Press, Nueva York, 2013.

Por otra parte, las preocupaciones en torno a la seguridad social fueron desagregadas en seis puntos que se discutieron en el pleno y en 58 ponencias.<sup>66</sup>

1. Aplicación del Seguro Social a los trabajadores agrícolas, a los independientes y al personal doméstico.
2. Eficacia y economía de las prestaciones médicas y farmacéuticas del seguro de enfermedad.
3. Funcionamiento de las pensiones de invalidez.
4. Defensa de la salud a través del Seguro Social y sus relaciones con los problemas de Sanidad y de la Asistencia Social.
5. Los regímenes financieros más recomendables en consideración a la magnitud del campo de aplicación del seguro, a las características de la población afiliada y a la necesidad de establecer continuidad de previsión.
6. Necesidad de organizar un sistema uniforme de bioestadística sobre bases etiológicas.<sup>67</sup>

El primer punto fue el más discutido. En parte porque sin el tiempo encima todos los participantes querían hablar y ahondaban más en diferentes aspectos, y en parte también por su complejidad. De hecho, el tema es relevante porque sigue siendo uno de los grandes debates de nuestros tiempos: ¿cómo incorporar trabajadores domésticos y rurales en el esquema de la seguridad social?

<sup>66</sup> CISS, *op. cit.*, pp. 349-353.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 13.

La discusión la llevó la delegación chilena, porque su legislación ya incluía el aseguramiento de toda la población.<sup>68</sup> Sin embargo, pese a las insistentes preguntas de los asistentes, nunca explicó cómo pensaba lograrlo. Eso sí, fue muy insistente en que debía quedar plasmada la urgente incorporación de estos grupos a la seguridad social, cuestión que en efecto fue manifestada en la resolución número 9.

En contraparte, las delegaciones de Perú, Uruguay, México y Brasil fueron más explícitas al respecto. En el caso de Perú, se establecieron dos preocupaciones principales sobre los trabajadores rurales: primero, que era difícil su incorporación porque se encontraban dispersos en zonas extensas de trabajo; eran poblaciones que atravesaban procesos de migración interna, tenían bajos sueldos, estaban poco conectados con las zonas urbanas y no contaban con esquemas laborales similares a los obreros. Segundo, que estos mismos problemas, pero recrudescidos, se presentaban en sectores indígenas. Por ello, era necesario que la CISS hiciera una resolución clara al respecto y se le pidiera a la OIT que realizara estudios para la formalización de su labor y con ello su incorporación a la seguridad social.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> La Constitución vigente para la época decía que: “La Constitución asegura a todos los habitantes de la República: el velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país [...] la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar”. Al respecto, véase Humberto Nogueira, *Constituciones iberoamericanas. Chile*, UNAM, México, 2005, pp. 158-162.

<sup>69</sup> Revisar las participaciones de Rabagliati, Luna y Ramírez en CISS, *op. cit.*, pp. 50-94.

Mientras tanto, la delegación mexicana dio cuenta del esquema ejidatario del país y estableció que su seguridad social debía estar vinculada a la repartición de tierras y al esquema bipartito —beneficiarios y Estado—, y que debía formar parte de la institución nacional de seguridad social.<sup>70</sup> En tanto, la delegación uruguaya comentó que para incorporar a sectores domésticos y rurales había que entender “la cultura de cada trabajo”, y a partir de esto valorar las formas de su incorporación. En su opinión, “había que defender su cultura y elevarlo en su categoría de hombre”, y, por tanto, “generar apoyo técnico para suplir sus carencias y así incorporarlos a la seguridad social”.<sup>71</sup>

Por último, Brasil planteó que, junto a estos casos, era necesario pensar en la incorporación de trabajadores intelectuales y liberales, es decir, abogados y médicos.<sup>72</sup> A su parecer, aunque no era un problema urgente para todas las naciones, era probable que con el pasar de los años fuera cada vez más necesario. Para atender su preocupación, se estableció, en la resolución número 5, que en la próxima Conferencia habría una discusión específica sobre este tipo de trabajo.<sup>73</sup>

En cuanto a los puntos dos, tres y cinco, en realidad no hubo mucho debate. Con esto no quiero decir que hubiera pocas participaciones, sino que en general había un gran consenso sobre el modo en que debían financiarse las instituciones de seguridad social, en el que debían funcionar las pensiones de invalidez, y sobre los regímenes financieros más

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>71</sup> *Ibid.*, pp. 71-72.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 339.

recomendables. En síntesis, todo debía pasar por el Estado de acuerdo con las resoluciones de Chile y de La Habana.

Sobre los puntos primero y quinto era claro que las instituciones debían mantenerse con el apoyo de patrones y obreros y que el Estado debía de garantizar el acceso a la seguridad social. Por eso era necesario que todos los trabajos aspiraran a la formalización. Un ejemplo de esto fue la presentación del delegado Alonso Di Piero, de Brasil, quien en un amplio discurso dio cuenta de la forma en la que Getúlio Vargas había construido un seguro social eficiente a partir de “imposiciones suplementarias aportadas por igual por el empleado, el empleador y el gobierno”.<sup>74</sup>

También había un amplio consenso sobre el financiamiento de las pensiones; el debate era más bien sobre la definición de invalidez total y si debía cubrirse la invalidez temporal. Sobre esto, se concluyó que lo inmediato era cubrir a los individuos que habían quedado imposibilitados para trabajar y posteriormente, de manera gradual, también a quienes tenían un problema momentáneo, pero podrían regresar a su puesto después de un tiempo, o que podían hacer una labor distinta, para la que no hubieran quedado imposibilitados.

Al final, todos entendían que la seguridad social sólo podía ser garantizada por el Estado y la disminución de las desigualdades económicas. Por eso se aprobó en consenso, y sin discusión, la propuesta de Salvador Allende al respecto:

La Primera Conferencia declara [...]

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 133.

- a) La sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida.
- b) El poder de los recursos económicos y técnicos debe aprovecharse en la satisfacción de las necesidades de existencia del mayor número de personas y de todos los pueblos.
- c) El objetivo económico no basta por sí solo para consolidar una abierta y generosa cooperación si no se identifica con el orden social justo, en el que se distribuyan equitativamente los rendimientos de la producción.
- d) Cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino de las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la seguridad social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos.<sup>75</sup>

Por último, el cuarto punto fue tratado junto con otros temas generales; de hecho, se examinó entre los discursos de Rockefeller y Allende. Por ello pareciera que no fue discutido ampliamente. Sin embargo, en realidad, todo apunta a que el acuerdo fue cabildeado por la delegación mexicana antes de subirse al pleno, lo que explicaría que se haya discutido de manera tan breve.

Considero que esto fue así por dos motivos. Primero, porque en medio de los temas generales, Miguel García Cruz e Ignacio García Téllez presentaron la Ley de Seguro Social Obligatorio que sería presentada por el gobierno de

<sup>75</sup> *Ibid.*, pp. 335-336.

Manuel Ávila Camacho. Durante la exposición se estableció que en ella se contemplaban las recomendaciones de la OIT, se respetaban los compromisos adquiridos en la Conferencia de Santiago de Chile de 1936 y se planteaba un modelo de salud y seguridad social con aportaciones, base actuarial, contratos colectivos, prestaciones y un instituto para cumplir con sus funciones —el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)—.<sup>76</sup> Anexaron un acuerdo ya firmado por varios países, menos Chile, para que la Conferencia apoyara solidariamente dicha ley y fuera considerada como una gran influencia para el resto de las naciones.<sup>77</sup>

Segundo, porque después de esta intervención, la delegación argentina irrumpió en el pleno para pedir que de una vez se estableciera que, más allá de la previsión y la asistencia social, todos los países debían encaminarse a un sistema obligatorio de seguridad social que contemplara los servicios de salud. García Téllez se adhirió enseguida a esta propuesta y entre ambas delegaciones pidieron que se votara inmediatamente. Sin discutirse y con voto unánime, quedó establecida la resolución número 6:

A los países de América que tienen en desarrollo diversas iniciativas o instituciones de previsión y asistencia social, pero que aún no han estructurado un régimen de Seguro Social integral, que dirijan su política de seguridad social

<sup>76</sup> Sobre la historia de la seguridad social en México, véase Gustavo Sánchez Vargas, *Orígenes y evolución de la seguridad social en México*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1963.

<sup>77</sup> Los países que firmaron fueron Argentina, Chile, Estados Unidos, Guatemala, Colombia, San Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Haití, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Canadá.

hacia la unificación y generalización de esos beneficios, dentro de un sistema de seguro social obligatorio.<sup>78</sup>

Después de días de discusión, la reunión se encaminó hacia el final. Se resolvió oficialmente la creación de un Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (CPISS), que se encargaría de darle seguimiento a las resoluciones, organizar las próximas conferencias y sus respectivos órdenes del día. Estaría conformado por delegados titulares de todas las naciones, una delegación tripartita de la OIT, el director general de la Unión Panamericana y el director de la Oficina Panamericana; su secretario general sería designado por la OIT.<sup>79</sup>

Así se llegó a la clausura. Fue un momento emotivo, pero breve. Las emociones estaban desbordadas, pero el cansancio de los presentes era evidente. Además, la mayoría de los acuerdos finales se dieron fuera del pleno, así que prácticamente no hubo debates finales, salvo algunos breves comentarios. Las resoluciones y estatutos fueron leídos rápidamente y votados por unanimidad.

En los discursos finales se volvió a agradecer a Chile por la organización, a la OIT por su apoyo y a los delegados presentes por su trabajo y disponibilidad para construir un órgano permanente de seguridad social. La Conferencia era un hecho inédito y eso provocó en los presentes sentimientos contradictorios: esperanza por el futuro y desazón por el presente; tranquilidad por el trabajo hecho y preocupación por las maneras de materializarlo.

<sup>78</sup> CISS, *op. cit.*, pp. 169-181.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 332.

Los miembros estaban convencidos de que los esfuerzos realizados fortalecerían los lazos entre las diferentes naciones, pero, sobre todo, que les daba “satisfacción de espíritu” y “nuevos bríos para seguir luchando por un porvenir mejor”.<sup>80</sup> Con este sentimiento terminó la reunión, los miembros se despidieron y emprendieron el camino de vuelta a casa.

<sup>80</sup> *Idem.*

## CONCLUSIONES

La CISS nació gracias al espíritu conciliador de los países americanos y al esfuerzo de la OIT por mantener la colaboración internacional en un momento violento y vertiginoso, en el que la animadversión era más fuerte que la solidaridad. En este sentido, es una institución hija de la esperanza y la fe en que el bienestar es un valor superior que puede unir a las naciones por encima de cualquier problema que exista entre ellas.

Por eso, su historia es también la del cambio de las relaciones internacionales y de la reconfiguración política mundial. Su naturaleza no se entiende sin el largo proceso que vivió antes de ser engendrada: el panamericanismo y su necesaria transformación en medio de la crisis económica; la industrialización y la lucha de los trabajadores por sus derechos; el peregrinar de la OIT para tener presencia en todo el mundo y seguir en funciones a pesar del conflicto bélico.

En la historia de su fundación se pueden ver los distintos dilemas de la seguridad social. La industrialización y la guerra obligaron a las naciones a replantearse los límites entre lo público y lo privado y la forma en la que debían enfrentarse los asuntos comunes. Por ello, el bienestar de los trabajadores estaba en el centro del debate: eran ellos quienes sostenían el nuevo sistema global y también quienes estaban menos protegidos ante las contingencias del trabajo y del conflicto armado.

La Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social resumió perfectamente esta compleja situación. En sus debates se plantearon los problemas más importantes de su época que, en gran medida, también son los de hoy. Además, se sentaron las bases para los organismos internacionales que surgirían después y se mostraron indicios de cómo serían las relaciones interamericanas de la posguerra.

En conclusión, la reunión de septiembre de 1942 concentró todos estos sentimientos y circunstancias y dio origen a una organización diferente a todas las existentes. La CISS ha convocado a personalidades de todo tipo, ha sido el centro de debates de alto nivel y hasta la construcción de su edificio sede está llena de curiosidades y obras valiosas. Pero todo eso, y mucho más, es una historia todavía a la espera de ser contada.

## REFERENCIAS

### Actas

- OIT, "Resolutions Adopted by the Conference", *Labour Conference of American States which are Members of the ILO*, Santiago de Chile, 1936.
- , "Report on the Action Taken to Give Effect to the Resolutions Adopted by the Santiago Conference", Ginebra, 1939.
- CISS, *Declaración de principios de la Seguridad Social Americana*, México, 1960.
- , *Actas de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, Santiago de Chile: Caja de Compensación de Los Andes/Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, 1992.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, "Acuerdos y Resoluciones", *Conferencias Internacionales Americanas. 1889-1936*. Biblioteca Daniel Cosío Villegas, 1956. Disponible en [http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam\\_1889\\_1936/base2.htm](http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_1889_1936/base2.htm)
- , "Decreto Promulgatorio del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) relativo al Establecimiento de la Sede de la Conferencia en México, firmado en la Ciudad de México, el trece de octubre de dos mil cuatro", *Diario Oficial de la Federación*, México, 2004.

## Libros y artículos académicos

- Aguilar, Alonso, *Pan-Americanism from Monroe to the Present*, Montly Review Press, Nueva York, 1968.
- Anaya, Guillermina, “La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), situación, participación y logros en América Latina”, tesis de licenciatura, UNAM, México, 2002.
- Beck, Earl, “The Good Neighbor Policy, 1933-1938”, *The Historian*, núm. 2, vol. 1, 1939.
- Bermúdez, César, “Proyectos de integración en América Latina durante el siglo xx: una mirada a la integración regional en el siglo xxi”, *Investigación y Desarrollo*, núm. 1, vol. 19, 2010.
- Bulmer-Thomas, Víctor, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, FCE, México, 2010.
- Byrne Lockey, Joseph, *Pan-Americanism: It's Beginnings*, The Macmillan Company, Nueva York, 1920.
- Cervantes, Pedro, Olga Palmero y Antonio Ruezga, *Historia de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1942-1994*, CISS, México, 1994.
- Chacón, Guadalupe, *La Conferencia Interamericana de Seguridad Social y su fortalecimiento en una época de crisis: la influencia de la política de México, 1982-1988*, tesis de licenciatura, UNAM, México, 1994.
- Crapol, Edward, *James G. Blaine: Architect of Empire*, Rowman & Littlefield Publishers, Nueva York, 1999.
- Dallek, Robert, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945: with a New Afterword*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

- Fajardo, Guillermo, "Importancia de Salvador Allende Gossens en la organización de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social", *Revista CISS*, núm. 8, 2004.
- Ferreras, Norberto, "La construcción de una *communitas* del trabajo: las relaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y América del Sur durante la década de 1930", *Dimensões*, núm. 29, vol. 29, 2012.
- Figueroa, Bruno, *Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2016.
- Gros Espiell, Héctor, *La Organización Internacional del Trabajo y los derechos humanos en América Latina*, UNAM, México, 1978.
- Haya de la Torre, Víctor Raúl, *Treinta años de aprismo*, Fondo Editorial del Congreso de Perú, Lima, 2010.
- Herrera, Patricio, "Las Conferencias Americanas del Trabajo y el debate sobre las condiciones laborales del proletariado de América Latina, 1936-1946", *Mundos do Trabalho*, núm. 13, vol. 7, 2015a.
- , "Vicente Lombardo Toledano y el Congreso Obrero Latinoamericano (1935-1938)", *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, núm. 138, 2015b.
- , "Colaboraciones técnicas y políticas trasatlánticas: América Latina y la OIT" (1928-1946), *Estudios Internacionales*, núm. 189, 2018.
- Hubert, Jean Paul, "La entrada de Canadá en la OEA: una buena decisión en el momento oportuno, o breve historia de una larga vacilación", *Agenda Internacional*, núm. 29, vol. 18, 2011.
- Hudson, Manley, "The Membership of the United States in the International Labour Organization", *The American Journal of International Law*, núm. 4, vol. 28, 1934.

- Irvin, Warren, "Labor Conference of American States, Santiago, Chile, 1936", *Monthly Labor Review*, 1936.
- Kornbluh, Peter, *The Pinochet File: A Declassified Dossier on Atrocity and Accountability*, The New York Press, Nueva York, 2013.
- Marquet, Porfirio, "Protección, previsión y seguridad social en la Constitución mexicana", *Revista Latinoamericana de Derecho*, núm. 3, 2006.
- Martínez, María del Carmen, *Elementos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, tesis de licenciatura, UNAM, México, 1990.
- Mesa-Lago, Carmelo, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1978.
- Nogueira, Humberto, *Constituciones iberoamericanas. Chile*, UNAM, México, 2005.
- Palacios, Guillermo, *Crónica de una jornada institucional*, CISS, México (en prensa).
- Pani, Erika, *Historia mínima de Estados Unidos de América*, El Colegio de México, México, 2016.
- Pettiná, Vanni, *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*, El Colegio de México, México, 2018.
- Rosen, George, *A History of Public Health*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2015.
- Ruiz Medina, Manuel, *Políticas públicas en salud y su impacto en el Seguro Popular en Culiacán, Sinaloa, México*, tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, 2011.
- Ryan, Fletcher, "Pan-Americanism-A Dream or Reality?", *Hispania*, núm. 1, vol. 18, 1935.
- Sánchez Vargas, Gustavo, *Orígenes y evolución de la Seguridad Social en México*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1963.

- Sepúlveda, César, *La cooperación internacional en materia de seguridad social en las Américas (La Conferencia Interamericana de Seguridad Social. El Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social)*, UNAM, México, 1980.
- Teitelbaum, Vanesa, “La política laboral en la VII Conferencia Panamericana”, en Carlos Marichal, *México y las Conferencias Panamericanas*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2002.
- Ulaje, Norberto, *Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, tesis de licenciatura, UNAM, México, 1970.
- Wallace, Michael y J. David Singer, “Intergovernmental Organization in the Global System, 1815-1964: A Quantitative Description”, *International Organization*, núm. 2, vol. 24, 1970.
- Warner, Michael, *Públicos y contrapúblicos*, FCE, México, 2012.
- Yáñez, Juan Carlos, “Chile y la Organización Internacional del Trabajo (1915-1925): hacia una legislación social universal”, *Revista de Estudios Históricos Jurídicos*, núm. 22, 2000.
- , “El trabajo en el debate panamericano (1923-1936)”, *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, núm. 138, 2014.
- , “La Organización Internacional del Trabajo y el problema social indígena: la encuesta en Perú de 1936”, *Secuencia*, núm. 98, 2017a.
- , “Moisés Poblete Troncoso y la primera historia del movimiento obrero latinoamericano (1946)”, *Revista Izquierdas*, núm. 37, 2017b.
- Zapata, Francisco, *Historia mínima del sindicalismo latinoamericano*, El Colegio de México, México, 2013.

En 1942, representantes de diferentes países de América se reunieron en Santiago de Chile con el fin de discutir sobre el bienestar, la guerra y las herramientas que tenían los Estados para enfrentar los riesgos del trabajo. El principal resultado de estas discusiones fue la creación de un organismo internacional especializado en seguridad social: la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).

En estas páginas, el lector podrá encontrar la razón histórica de esta institución y los procesos que desembocaron en su fundación: los cambios en las relaciones entre Estados Unidos, las Américas y Europa; la reconfiguración del papel del Estado a partir de la industrialización y las guerras, y el complicado andar de la OIT para consolidarse como una organización mundialmente reconocida.

Este primer cuaderno es el comienzo de la reconstrucción de una apasionante historia llena de conflictos y acuerdos internacionales, del siempre polémico tema de cómo enfrentar los asuntos comunes, del trabajo internacional para mejorar la seguridad social y de la unión de los gobiernos americanos a fin de alcanzar el bienestar de los pueblos del continente.

ISBN: 978-607-8088-46-1



9 786078 088461