

NOTA TÉCNICA 20

ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN AMÉRICA

JESSICA ACOSTA AGUAYO



Jessica Acosta Aguayo

Introducción

En América, los motivos de la migración se concentran en la búsqueda de mejores oportunidades laborales, sociales y económicas, así como de condiciones de vida dignas y seguras. Para ello, la seguridad social desempeña una función esencial como herramienta de los gobiernos, con el fin de mejorar el bienestar general de la sociedad y, en particular, de sus sectores más vulnerables.

Las personas migrantes son uno de los grupos que requieren más apoyo para gestionar el riesgo social y asegurar sus medios de vida. Sin embargo, tradicionalmente los sistemas de seguridad social han tenido un enfoque de protección pensado para las poblaciones sedentarias, lo que contrasta con la realidad del mundo actual, pues no han dejado de aumentar las cifras de personas que eligen o se ven obligadas a vivir fuera de su país de origen.

La seguridad social se enfrenta a nuevos retos en términos de acceso, ya que las personas migrantes están insuficientemente cubiertas por los países de residencia y por sus países de origen, o incluso quedan completamente excluidas (Serra & Mazzucato, 2018). Así, se vuelve necesario estudiar el acceso a la seguridad social en América desde el punto de vista de la migración internacional.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), desde sus primeras décadas, ha reconocido la importancia del tema. Por ejemplo, en su Resolución No. 35 Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes, de 1951, declaró la necesidad de examinar las medidas de intervención, así como el deber de garantizar

la igualdad de trato entre personas nacionales y extranjeras en las legislaciones nacionales de seguridad social. Asimismo, la CISS refrendó ahí su función como espacio para el acopio de opiniones, experiencias y para el establecimiento de lazos de cooperación entre países americanos (Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 1992).

En este sentido, la presente nota técnica explora las alternativas al alcance de los Estados emisores y receptores de personas migrantes, así como el nivel de la cobertura actual en el continente. Primero, se revisa brevemente el contexto migratorio regional; segundo, se describen algunos tipos de mecanismos unilaterales, bilaterales y multilaterales de seguridad social para personas migrantes; y tercero, se analizan los principales hallazgos de la recopilación de información sobre políticas públicas y tratados internacionales en la materia, implementados en el continente.

1. Contexto migratorio en las Américas

La migración en América se ha incrementado y diversificado desde mediados del siglo XX. Específicamente en América Latina y el Caribe, entre 2010 y 2019 el número de personas inmigrantes aumentó 66% y el número de personas emigrantes, 26%; se estima que a finales de 2019 había alrededor de 42.7 millones de personas latinoamericanas viviendo fuera de sus países de origen (Acuña-Alfaro y Khoudour, 2020). En 2020, esa cifra ascendió a 47.2 millones (Organización Internacional para las Migraciones, 2022).

El aumento de la migración responde a diversas causas, entre ellas destacan la pobreza, la desigualdad y la exposición a la violencia (Cabello y Castillo, 2021).

Los efectos económicos de la pandemia de COVID-19 también incidieron en las principales causas de la migración. De acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre 2019 y 2021, en América Latina y el Caribe la tasa de pobreza pasó de 30.5% a 32.1% y la tasa de pobreza extrema, de 11.3% a 13.8%. Esto se traduce en 201 millones de personas que no pueden cubrir la totalidad de sus necesidades básicas y 86 millones de personas que no cuentan con los recursos para adquirir la canasta básica de alimentos (CEPAL, 2022).

También se suma otro problema estructural de la región: la informalidad laboral. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que en 2020 se alcanzó la cifra de 158 millones de personas trabajando en condiciones de informalidad, equivalente a 54% de la población trabajadora de América Latina y el Caribe (OIT, 2020).

En cuanto a las principales rutas migratorias en América, si bien la migración transoceánica es una realidad –con España, Italia y Portugal como principales destinos– predominan las rutas intrarregionales (Cabello y Castillo, 2021). De hecho, 70% de las personas migrantes de toda América Latina y el Caribe se concentran en Estados Unidos (CEPAL, 2014). Existen, sin embargo, otros destinos importantes para la migración dentro del continente.

Una de las subregiones con mayor flujo de personas migrantes es Centroamérica. Aquí se

encuentra el corredor del Triángulo Norte –compuesto por Guatemala, Honduras y el Salvador– que tiene a México como ruta de tránsito y a Estados Unidos como destino. No obstante, Nicaragua figura también en esta subregión como país emisor, pero tiene a Costa Rica como principal destino (Organización de los Estados Americanos, 2015).

Otra subregión con flujo importante de personas migrantes es el Cono Sur, donde la movilidad humana se da mayormente entre países vecinos (Cabello y Castillo, 2021). En esta zona, Argentina funge como el principal destino con 2.28 millones de personas inmigrantes en 2021, principalmente procedentes de Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay (Global Migration Data Portal, 2021b). En el Cono Sur, Argentina también es el país con mayor emisión de personas migrantes, con 1.07 millones (Global Migration Data Portal, 2021b); no obstante, su principal destino es España (OEA, 2015).

Finalmente, es importante mencionar el caso de Venezuela, que en 2020 contaba con una población inmigrante de 1.3 millones y emigrante de 5.4 millones (OIM, 2022). En julio de 2021, sólo en Colombia, Perú y Chile se registraban 4.1 millones de personas refugiadas y migrantes venezolanas

(Global Migration Data Portal, 2021b).

En general, aunque en América se observó una disminución en la migración formal debido a las restricciones de movilidad por a la pandemia, también se agudizaron muchos de los factores que se relacionan con los proyectos de emigración en la región, caracterizados por ser involuntarios e incluso forzados (CEPAL, 2020). En el continente, la migración suele percibirse como una alternativa para mejorar las condiciones de vida, sin embargo, la garantía de los derechos de las personas migrantes es casi nula, lo que produce y reproduce la injusticia y la desigualdad (Cabello y Castillo, 2021).

La seguridad social es un derecho humano reconocido en diversos instrumentos internacionales y es uno de los más vulnerados para las personas migrantes, especialmente para aquellas en condición de irregularidad. No obstante, su promoción y protección es fundamental, pues tiene una función central en el combate a la pobreza, en la reducción de las brechas de desigualdad y en el desarrollo de la capacidad de respuesta ante emergencias sanitarias y sociales como la actual (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018).

Tabla 1. La seguridad social de las personas migrantes en los instrumentos internacionales de derechos humanos

Instrumento internacional	Disposiciones sobre la seguridad social de las personas migrantes
Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="587 1447 1401 1582">• El artículo 22 establece que toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad. <li data-bbox="587 1590 1401 1753">• El artículo 25 establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar, incluyendo la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. También, toda persona tiene derecho a acceder a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y en otros casos de pérdida de los medios de subsistencia.

<p>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En el artículo 9, los Estados firmantes reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.
<p>Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1998</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El artículo 9 establece el derecho de toda persona a la seguridad social que la proteja de la vejez y la incapacidad, así como a sus dependientes. Además, determina que las personas trabajadoras al menos deben tener cubiertos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidente de trabajo o enfermedad profesional; las mujeres trabajadoras deben tener cubierta, además, la licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.
<p>Observación general no. 19 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2008</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre el acceso físico a la seguridad social, establece que las prestaciones de seguridad social deben concederse oportunamente y garantizarse el acceso físico a los servicios, especialmente para personas con discapacidades, personas trabajadoras migrantes y habitantes de zonas remotas. • Determina que cuando los no nacionales han cotizado a la seguridad social de un Estado, deben poder beneficiarse de esa cotización o recuperarla si abandonan el país. • Instituye que las personas migrantes deben tener acceso a los planes no contributivos de la seguridad social, así como acceso asequible a la atención de salud y el apoyo a la familia. • Estipula que todas las personas, sin distinción basada en su condición migratoria, tienen derecho a acceder a atención médica primaria y de emergencia. • El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social destaca la importancia de establecer acuerdos internacionales bilaterales o multilaterales para coordinar los planes de seguridad social contributivos para personas trabajadoras migrantes.
<p>Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, 2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La unidad de propósito del pacto es que la migración nunca debería ser fruto de la desesperación, pero, cuando lo sea, los Estados deben cooperar para responder a las necesidades de las personas migrantes vulnerables y atender los desafíos correspondientes. • Entre sus objetivos para la migración segura, ordenada y regular se encuentra proporcionar a las personas migrantes acceso a servicios básicos; empoderar a esta población y a las sociedades para lograr la inclusión plena y la cohesión social; crear las condiciones necesarias para que las personas migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países.

Fuente: elaboración propia con información de: Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículos 22 y 25. 10 de diciembre de 1948. Observación general 19 [Consejo Económico y Social de Naciones Unidas]. El derecho a la seguridad social (artículo 9). 4 de febrero de 2008. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 9. 16 de diciembre de 1966. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Artículo 9. 17 de noviembre de 1988. Resolución 73/195 de 2018 [Asamblea General de las Naciones Unidas]. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. 11 de enero de 2019.

2. Tipos de mecanismos de seguridad social para personas migrantes

Ante este panorama migratorio, surge la cuestión de los instrumentos que tienen a su disposición los gobiernos en América para asegurar el acceso a la seguridad social de las personas migrantes. Mendizábal y Kurczyn (2017) proponen para este fin los mecanismos de internacionalización de la seguridad social, que definen como los procesos mediante los cuales la protección concedida a los ciudadanos por el derecho interno de cada país extiende su ámbito de competencia de dos formas posibles:

- a) Cuando las normas de seguridad social protegen a los connacionales más allá de sus propias fronteras territoriales.
- b) Cuando los Estados y organismos intergubernamentales establecen normas de aplicación internacional, de modo que aumente vertical y horizontalmente la cobertura de las personas migrantes.

Existen distintas vías para llevar a cabo la internacionalización de la seguridad social. Es posible la respuesta unilateral de los gobiernos; por un lado, para proteger a las personas inmigrantes mediante programas inclusivos y prestaciones exportables y, por otro lado, para atender a las personas nacionales emigradas mediante la cobertura de sus diásporas. También es posible la respuesta bilateral y multi-

lateral mediante tratados internacionales en la materia.

Los **países de destino** pueden adoptar **medidas unilaterales** como la ampliación del ámbito de aplicación personal de la norma de seguridad social, mediante la **consagración del principio de igualdad de trato entre nacionales y extranjeros** (Panhuys, Kazi-Aoul, Binette, 2017). De este modo, la posibilidad de inscripción a los regímenes de seguridad social será independiente de la nacionalidad. No obstante, en la práctica, el principio de igualdad de trato suele encontrar límites en la definición particular de persona trabajadora migrante a nivel nacional, el tipo de permiso de residencia y de la autorización para trabajar que se posea o la duración de la estancia (International Labour Organization, 2021).

Otra medida unilateral de internacionalización que favorece el acceso de las personas migrantes a la seguridad social en los países de acogida es el **diseño flexible de las prestaciones**. Esto es, la simplificación o eliminación de algunas condiciones de acceso y requisitos mínimos.

Un ejemplo es la reducción de los periodos de carencia¹ o de residencia mínima en los regímenes contributivos de seguridad social, pues el periodo de tiempo que transcurre entre la llegada de las personas migrantes y el momento en el que realmente tienen el acceso a las prestaciones representa una desventaja (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2018). También se puede ofrecer

¹ Es un tiempo, definido en algunas normativas de seguridad social, que debe transcurrir antes de que la cobertura de ciertos riesgos esté efectivamente activa (Gutarra, 2017); este lapso es computado a partir de la afiliación y su extensión es variable. Esto es, que las personas derechohabientes no pueden acceder, por ejemplo, a los servicios de salud para el tratamiento de algunas o todas las enfermedades diagnosticadas hasta cumplir con un periodo de aseguramiento previo.

la oportunidad de realizar el pago retroactivo de los periodos de cotización necesarios para poder acceder a una prestación (ILO, 2021).

Adicionalmente, los países de destino pueden permitir que las personas migrantes accedan a los **programas no contributivos o financiados por impuestos generales**. Teniendo en cuenta que la situación laboral de las personas migrantes suele estar caracterizada por la precarización, este tipo de protección social se vuelve fundamental para garantizar la seguridad de sus ingresos y evitar el empobrecimiento (UN DESA, 2018).

Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN DESA, 2018), diversos modelos dinámicos de los efectos fiscales de la migración ya han demostrado que la presencia de personas inmigrantes —en condición de regularidad e irregularidad— tiene impactos positivos para el país receptor a largo plazo. Esto es, que sus aportaciones fiscales netas —mediante impuestos, consumo y otras contribuciones— son mayores que los beneficios que suelen recibir en forma de prestaciones económicas y servicios públicos.

Finalmente, una vía más para garantizar que las personas migrantes accedan plenamente a la seguridad social es la **exportabilidad de los derechos adquiridos o en vías de adquisición en el país de destino**. Este punto se refiere a la posibilidad de realizar los pagos de los beneficios de seguridad social en el extranjero y para ello no es necesaria la cooperación entre países².

Si bien es una gran ventaja que las personas migrantes gocen de los mismos derechos y obligaciones que los nacionales en el país de destino, este sector puede verse perjudicado en el momento del retorno ante la falta de exportabilidad de los beneficios. En estos casos el principio de solidaridad juega en contra de las personas migrantes pues, aunque tienen la obligación de realizar aportaciones, no siempre pueden recibir las prestaciones debido a limitaciones administrativas (UN DESA, 2018).

La incapacidad de realizar pagos en el extranjero por parte de las instituciones administradoras de la seguridad social es la principal barrera para la exportabilidad. Ante esto, una alternativa es realizar pagos en una sola exhibición de las prestaciones económicas periódicas ya adquiridas, o bien, el reembolso de las cotizaciones antes del retorno para las personas trabajadoras migrantes que abandonan un régimen (ILO, 2021).

El cálculo de la cantidad abonada variará según el país y el régimen, pero es común que se tengan en cuenta las cotizaciones pagadas por la persona trabajadora y la instancia empleadora. Es importante que estos pagos y reembolsos queden exentos de impuestos, pues también esto podría poner en desventaja a la persona migrante (UN DESA, 2018).

Por su parte, los **países de origen** también pueden implementar medidas unilaterales para la protección de sus nacionales emigrados. Por ejemplo, ofreciendo un nivel básico de protección a sus diásporas mediante el establecimiento de **regímenes voluntarios**. Estas iniciativas

² Es importante diferenciar los conceptos de exportabilidad y portabilidad, pues el último si se refiere a la cooperación internacional entre instituciones de seguridad social para determinar de forma conjunta los derechos de una persona migrante en particular (ILO, 2018), para esto tiene a ser un requisito la previa ratificación de acuerdos internacionales de seguridad social.

pueden estar focalizadas a aquellas ramas de la seguridad social que tengan una disponibilidad limitada para la comunidad migrante en el país de destino —las pensiones o los servicios de salud, por ejemplo— y ser utilizadas por las personas emigradas sólo como medidas complementarias de protección.

Asimismo, se puede ofrecer cobertura para los dependientes de la persona migrante que permanecen en el país de origen. Los regímenes voluntarios del país de origen ofrecen, además, la ventaja de la continuidad en los periodos de cotización para las personas trabajadoras migrantes temporales (ILO, 2021) o para quienes tienen contemplado su eventual retorno. No obstante, estas medidas requieren de una base normativa efectiva, mecanismos de control, aplicación y persuasión suficientes (Olivier, 2017).

Igualmente, los países de origen pueden optar por el establecimiento de **fondos de bienestar para personas migrantes**. El objetivo de estos fondos es proteger los intereses de las personas trabajadoras migrantes fuera del país de origen, y suelen estar basados en leyes o decretos que estipulan también la creación de instituciones particulares, como cajas de previsión (ILO, 2021).

Los servicios y prestaciones que se proporcionan abarcan todas las etapas del ciclo migratorio, por lo que incluyen asesoramiento jurídico, orientación previa a la partida, formación, préstamos, apoyos para la repatriación, asesoramiento psicosocial y apoyo consular en los países de acogida. En los fondos se pueden incluir servicios y prestaciones propios de la seguridad social como atención médica, seguros

de invalidez y supervivencia, etc.; en algunos casos la protección se extiende a los dependientes que permanecen en el país de origen (ILO, 2021).

La principal limitación de los regímenes voluntarios y de los fondos de bienestar es que las cotizaciones generalmente dependen únicamente de las personas migrantes (Olivier, 2017), por lo que las aportaciones son demasiado bajas para proporcionar una cobertura efectiva y de calidad. Adicionalmente, la aplicación extraterritorial de algunas de las prestaciones y servicios puede ser una limitación en tanto son medidas unilaterales, pues se requieren de amplias diligencias e inversiones para garantizar transacciones en línea y el uso de las embajadas como puntos de atención y respuesta (Olivier, 2017).

A su vez, los países de origen también pueden optar por la **flexibilidad en el diseño de los regímenes de seguridad social**, dando oportunidad a las personas migrantes de cumplir con las condiciones necesarias para acceder a las prestaciones (ILO, 2021). El Estado puede ofrecer a sus nacionales retornados la posibilidad de realizar el pago retroactivo de los periodos de cotización omitidos, la concesión de subsidios para compensar los periodos de cotización no realizados y la reducción o eliminación de los periodos de carencia de las prestaciones. Para las personas que emigran se pueden asegurar al menos la exportabilidad de los derechos adquiridos, el pago global de prestaciones periódicas y el reembolso de las cotizaciones antes de la salida.

En cuanto a las **medidas bilaterales y multilaterales**, se encuentran disponibles los **con-**

venios o acuerdos internacionales en materia de seguridad social, los cuales requieren, para ser celebrados, de un marco de cooperación entre Estados emisores y receptores. Estos instrumentos reflejan los patrones migratorios entre las partes contratantes; además, están influenciados por factores como la proximidad geográfica, lingüística y cultural. Es importante mencionar que estos convenios suelen apuntar hacia la vinculación y coordinación de los sistemas de seguridad social de las partes contratantes, y no hacia la armonización u homogeneización (Strban, 2018).

Cada convenio internacional contiene particularidades que responden a las necesidades y voluntades de los Estados miembro. Así, el ámbito de aplicación material puede limitarse al financiamiento de la seguridad social para las pensiones por vejez, invalidez o sobrevivencia –excluyendo otras prestaciones por completo– o bien, pueden incluirse algunas de las otras ramas de la seguridad social, por ejemplo, riesgos profesionales, maternidad, salud, etc. Los convenios internacionales de seguridad social más exhaustivos incluyen el financiamiento de pensiones, las prestaciones contributivas y las prestaciones consideradas como asistenciales³ o no contributivas (Strban, 2018).

Para el establecimiento de un convenio bilateral o multilateral de seguridad social, deben definirse los principios y objetivos que lo orientarán. En primer lugar, Montoya (1964) afirma que deben coordinarse los sistemas de seguridad social de las partes contratantes en cuanto a los **principios de territorialidad o de**

extraterritorialidad. El primero supone que tanto las personas nacionales como las extranjeras dentro de un Estado quedan sometidas a sus normas de seguridad social. El principio de extraterritorialidad, en cambio, supone que la persona migrante mantiene sus derechos y obligaciones referentes a la seguridad social con su Estado de origen a pesar de haberlo abandonado.

Es importante que cada convenio internacional de seguridad social regule este aspecto para evitar la doble concurrencia de normas y asegurar la aplicabilidad de una sola legislación. Generalmente, los convenios bilaterales y multilaterales en esta materia reiteran el principio de territorialidad, determinando que sea el Estado de residencia quien se haga cargo de la protección de la persona migrante. De forma más específica, es común que las personas trabajadoras queden protegidas por la legislación del Estado en el que trabajan y que sus dependientes queden sujetos a la legislación del Estado en el que viven (Hoda & Rai, 2019).

En segundo lugar, la **igualdad de trato** es un principio fundamental de estos convenios, que establece que las personas nacionales y extranjeras estarán regidas bajo las mismas normas, existiendo igualdad de derechos y obligaciones (Montoya, 1964). Este principio busca evitar que las personas trabajadoras migrantes sean puestas en una posición de desventaja o que sean objeto de discriminación.

El convenio no. 118 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) vela por este principio y en América ha sido ratificado por Barba-

³ De acuerdo con Fletes (2004), la asistencia social es el conjunto de disposiciones y acciones que llevan a cabo los gobiernos para coadyuvar la atención de necesidades básicas y urgentes de individuos o grupos que no están en condiciones para satisfacerlas por ellos mismos, así como las acciones para revertir las causantes de la carencia de medios de satisfacción de sus necesidades.

dos, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Surinam, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, no todos lo han adoptado para el conjunto completo de nueve ramas de la seguridad social⁴ o para todas las existentes en sus legislaciones nacionales.

En tercer lugar, el **principio de conservación de derechos o portabilidad** se refiere a la capacidad de la persona migrante de mantener y transferir los derechos de seguridad social derivados de los pagos contributivos de un sistema a otro (Holzmann, 2018). La portabilidad es sumamente importante para evitar que las personas migrantes tengan pérdidas económicas y de tiempo cuando abandonan el país en el que hicieron las contribuciones, mediante la totalización de periodos de trabajo y de carencia. Esto representa una ventaja invaluable para la persona trabajadora migrante, pues estos periodos suelen variar entre 5 y 35 años (Hoda & Rai, 2019) por lo que, de otro modo, su cumplimiento se dificulta o incluso imposibilita.

De acuerdo con Gala (2019), dos opciones vigentes y compatibles entre sí para garantizar la portabilidad son la ratificación de los convenios de la OIT referentes a este tema⁵ y la coordinación entre países a través de la celebración de convenios internacionales bilaterales o multilaterales. Los últimos suelen aplicar el principio de portabilidad para todas las prestaciones de seguridad social incluidas en el ámbito material de aplicación y que estén sujetas a periodos de afiliación o cotización previos (Strban, 2018).

No debe perderse de vista que la conservación de derechos o portabilidad es un tema complejo en donde la fiscalidad tiene una función importante, pues deben establecerse orientaciones conceptuales sobre cómo gravar las prestaciones entre países (Fornalé, 2017). Sin embargo, la cooperación internacional en este ámbito ofrece enormes ventajas, tanto para las personas migrantes como para las instituciones de seguridad social, al evitar pérdidas económicas y mejorar el balance y la equidad actuariales (Sabates-Wheeler y Koettl, 2010).

Finalmente, el principio de **buena colaboración administrativa** es primordial en el funcionamiento de cualquier convenio de seguridad social, bilateral o multilateral. Este principio se manifiesta en la ayuda recíproca entre Estados, el intercambio de información, la coordinación financiera, la igualdad de trato en materia fiscal, la colaboración técnica, la asistencia administrativa y jurídica gratuita, así como en la solución amistosa de los conflictos, para lo que también se pueden establecer consejos permanentes de arbitraje (Montoya, 1964; Strban, 2018).

⁴ Según la OIT, las nueve ramas de la seguridad social son: asistencia médica; prestaciones de enfermedad; prestaciones de maternidad; prestaciones de invalidez; prestaciones de vejez; prestaciones de sobrevivencia; prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales; prestaciones de desempleo; prestaciones familiares.

⁵ Convenio no. 19, relativo a la igualdad de trato en accidentes del trabajo; Convenio no. 48, sobre la conservación de los derechos de pensión de las personas migrantes; Convenio no. 157, sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social.

Figura 1. Elementos adicionales que deben plantearse para el establecimiento de un convenio internacional de seguridad social

<ul style="list-style-type: none"> • Personas protegidas: es necesario establecer el ámbito personal de la seguridad social en atención a determinados requisitos, por ejemplo, la nacionalidad, la condición de persona trabajadora y la permanencia del traslado.
<ul style="list-style-type: none"> • Beneficiarios (as): además de la persona trabajadora, queda pendiente establecer las y los otros beneficiarios del derecho a las prestaciones, también en atención a determinados requisitos y definiciones compartidas.
<ul style="list-style-type: none"> • Organismos aseguradores competentes: de acuerdo con el principio de territorialidad, suelen ser los que se encuentran en el lugar de residencia o trabajo.
<ul style="list-style-type: none"> • Riesgos cubiertos: suele aplicarse el principio de equivalencia, pues las nociones jurídicas y calificaciones sobre los riesgos no son idénticas en todos los sistemas nacionales de seguridad social.
<ul style="list-style-type: none"> • Prestaciones: el derecho a las prestaciones también suele quedar sometido al cumplimiento de requisitos y se vuelve necesario definir al organismo obligado al pago.
<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos subjetivos: condición laboral, nacionalidad, edad de la persona asegurada, etc. • Requisitos objetivos: previa afiliación, cotización y cumplimiento de los periodos de carencia. • En caso de totalización de periodos suele recurrirse a un reparto proporcional de obligaciones entre instituciones de seguridad social.

Fuente: elaboración propia con información de: Montoya, A. (1964). El Derecho internacional de la Seguridad Social. Revista de Política Social, enero-marzo (61), pp. 395-426. Recuperado de: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-politica-social/numero-61-eneromarzo-1964/el-derecho-internacional-de-la-seguridad-social-1>

En relación con las medidas de cobertura para la población migrante en condición de irregularidad o indocumentación, es importante señalar que este es el grupo que enfrenta los mayores obstáculos para acceder a los sistemas de seguridad social. Las personas trabajadoras que están en una situación migratoria irregular suelen tener condiciones laborales peligrosas, de abuso y de explotación, por lo que están sometidas a mayores factores de riesgo. Asimismo, aunque en algunos países la legislación les

garantiza el acceso básico a algunas ramas de la seguridad social —como la salud—, es constante el temor de ser denunciadas, deportadas e incluso de sufrir persecución penal debido al estatus migratorio (ILO, 2021).

Como ya se mencionó, la presencia de personas inmigrantes en cualquier situación migratoria tiende a impactar de forma positiva a nivel económico y fiscal a largo plazo. Su cobertura, además, trae una gran variedad de ventajas: para esta población, reduce la vulnerabilidad y

la exclusión social, aumenta su capacidad de empleabilidad y es un primer paso hacia la regularización del estatus migratorio; para el país receptor, representa un mecanismo de control y reducción de los riesgos de salud pública, especialmente en periodos de crisis como las pandemias (ILO, 2021).

Por un lado, los países de tránsito y destino pueden garantizar la protección de las personas que migran irregularmente mediante los pisos mínimos de protección social, y mediante la simplificación de los requisitos de elegibilidad relacionados con el empleo, la residencia y la documentación que debe presentarse (ILO, 2021). Otras alternativas son las campañas de regularización; el acceso a los programas no contributivos de la seguridad social para aliviar la pobreza y preservar la dignidad humana; o garantizar protección al menos a los grupos más vulnerables dentro de esta población, como lo son los niños, niñas y adolescentes, etc. (Naciones Unidas, 2014).

Por otro lado, los países de origen pueden servirse de las medidas unilaterales previamente revisadas, tales como regímenes voluntarios y fondos de bienestar, aunque, al tratarse de personas migrantes en condición de irregularidad, podría ser necesario flexibilizar los requisitos y la documentación necesarios para la afiliación.

Finalmente, siempre será favorecedor para los resultados de cualquiera de los mecanismos revisados en esta sección —unilaterales, bilaterales o multilaterales— la implementación de medidas complementarias que eliminen las barreras administrativas y culturales de acceso para personas migrantes. Algunos ejemplos

son: las campañas de comunicación e información; la traducción de materiales, formularios y sitios web; las campañas y acciones contra la discriminación y la estigmatización; la capacitación del personal administrativo; la recopilación de datos; el intercambio de buenas prácticas a nivel internacional, y la consulta directa a personas migrantes y sus instancias empleadoras en las todas las etapas del desarrollo de las políticas y programas (ILO, 2021).

Hasta ahora, aquí se ha revisado brevemente el contexto migratorio actual de América, así como las alternativas de política pública y cooperación internacional que existen para extender la seguridad social a las personas migrantes. Queda pendiente, sin embargo, exponer el estado de protección del que goza esta población en el continente, así como las tendencias en cuanto a las medidas de seguridad social más utilizadas, las prestaciones mejor veladas y los países más abocados a promover y proteger el ejercicio de este derecho humano para las personas migrantes. La siguiente sección expone y analiza los hallazgos al respecto.

3. Mecanismos de seguridad social para personas migrantes implementados en América

Con base en la búsqueda documental y normativa de políticas y convenios internacionales implementados para extender la cobertura de seguridad social a las personas migrantes en América, se realizó un estudio exploratorio que sistematiza los mecanismos existentes en el continente. La búsqueda de información consis-

tió en la consulta de bases de datos, estudios académicos y la revisión directa de los tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales existentes en la materia.

A partir de estos esfuerzos, se construyó la *Matriz de mecanismos de seguridad social para personas migrantes* en América que, hasta la fecha de la presente publicación, sistematiza 239 medidas de acceso a la seguridad social para esta población (véase Anexo). Este instrumento categoriza las medidas de protección de acuerdo con el país o los países que implementan, la población objetivo, los requisitos de condición migratoria y las ramas de la seguridad social incluidas. A continuación, se revisan brevemente los principales resultados.

3.1 Medidas unilaterales en América

Respecto a las medidas de tipo unilateral, se identificaron 57 casos en el continente. Éstas se categorizan en diferentes tipos de mecanismos de protección, tales como: a) regímenes de aseguramiento voluntario para personas emigrantes (9 casos); b) consagración del principio de igualdad entre personas nacionales y extranjeras (38 casos); c) exportabilidad de las pensiones (6 casos); d) medidas para personas en condición de estancia irregular (4 casos).

El mecanismo más común es la consagración del principio de igualdad de trato entre personas nacionales y extranjeras. Este implica que, de acuerdo con las normativas nacionales de la

seguridad social, no pueden interponerse requisitos de nacionalidad para acceder a la afiliación y a las prestaciones. Cabe mencionar que, si bien se garantiza la eliminación de un obstáculo en el disfrute de este derecho humano, el principio de igualdad de trato no descarta la exigencia de otro tipo de requisitos como la condición de estancia regular y los permisos para trabajar.

Actualmente, en América se registró que la totalidad de 35 Estados soberanos que integran el continente han implementado este principio para la asistencia médica y el resto de las prestaciones contributivas disponibles en cada caso. Asimismo, se registró que 3 territorios dependientes (Anguila, Guadalupe y Turcos y Caicos) también han implementado este principio (Panhuys, Kazi-Aoul, Binette, 2017).

Después, entre las medidas unilaterales para la seguridad social de las personas migrantes ejecutadas por países emisores, la más común es el aseguramiento voluntario a connacionales que residen en el exterior. Aquí destacan los casos de Brasil y México, pues cuentan con los esquemas más completos de prestaciones incluidas, con seis tipos. A éste le siguen Colombia y Ecuador, con cinco tipos de prestaciones; Jamaica, con cuatro; San Vicente y las Granadinas, con tres; y El Salvador,⁶ Haití y México,⁷ con una (**véase tabla 2**).

⁶ El régimen especial Salvadoreño Seguro, ofrecido por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, es el único en América que ofrece cobertura de salud tanto para las personas dependientes en el territorio nacional, como para la persona residente en el extranjero en forma de teleconsulta (Ulloa, 2021; Schwarzer, Ortiz-Vindas y Arellano, 2020).

⁷ México cuenta actualmente con dos opciones de aseguramiento voluntario para personas migrantes. Por un lado, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ofrece el Seguro de Salud para la Familia, que brinda acceso a la asistencia médica a las personas emigrantes y sus dependientes dentro del territorio nacional (IMSS, 2022b). Por otro lado, a finales de 2022 el IMSS y la Secretaría de Relaciones Exteriores firmaron un convenio que permite a las personas mexicanas residentes en el exterior acceder a seis tipos de prestaciones contributivas, así como a la asistencia médica en el territorio nacional; éste comenzó a estar disponible en enero de 2023 para las personas mexicanas residentes en Estados Unidos y Canadá, y lo estará para el resto del mundo a partir de marzo del mismo año (IMSS, 2022a).

Tabla 2. Seguros voluntarios para personas emigrantes ofrecidos por países americanos y las prestaciones que cubren

País	Prestaciones de seguridad social								
	Asistencia médica	Enfermedad	Maternidad	Invalidez	Vejez	Sobrevivencia	Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	Desempleo	Familiares
Brasil		x	x	x	x	x			x
México	x	x		x	x	x			x
Colombia	x			x	x	x			x
Ecuador	x			x	x	x			x
Jamaica				x	x	x			x
San Vicente y las Granadinas					x	x			x
El Salvador	x								
México	x								
Haití					x				

Fuente: elaboración propia con base en la recopilación de políticas públicas y tratados internacionales de seguridad social para personas migrantes en América.

Por su parte, los países de destino recurren a los diferentes tipos de exportabilidad de las pensiones como medida de conservación del derecho a la seguridad social para la población migrante. En América, Estados Unidos (EUA)⁸ y Brasil ofrecen el pago de las pensiones en el extranjero para personas nacionales o extranjeras que sean elegibles; Venezuela estipula en su legislación el pago global de las pensiones antes del retorno de la persona inmigrante; y Haití ofrece el reembolso de las cotizaciones a quienes regresan a su país

de origen y no completaron los periodos mínimos para recibir las prestaciones.

Sobre el acceso a la seguridad social de las personas migrantes en condición de estancia irregular, la mayoría de los seguros voluntarios ofrecidos por países de origen les permiten acceder a ciertas prestaciones. Por parte de los países de destino, se encontró que Panamá es el único caso en América donde el derecho a la seguridad social de las personas trabajadoras migrantes es obligatorio, sin perjuicio de su condición de estancia. En

⁸ Estados Unidos ofrece el pago en el extranjero de las pensiones por invalidez, vejez y sobrevivencia para personas americanas (excepto nacionales de Paraguay y Surinam) y sus nacionales.

México, Uruguay y Chile se ofrece a este grupo el acceso a la asistencia médica⁹.

Cabe destacar que Estados Unidos, Haití y México son los Estados que tienen implementadas más medidas unilaterales de seguridad social para personas migrantes. EUA cuenta con dos formas de exportabilidad; Haití, con una forma de exportabilidad y con un esquema de aseguramiento voluntario; México, con dos seguros voluntarios y con una medida de protección para personas en situación migratoria irregular. Los tres países han consagrado, además, la igualdad de trato entre personas nacionales y extranjeras para la seguridad social.

Finalmente, se puede concluir que –aparte de la consagración de la igualdad de trato entre personas nacionales y extranjeras– existen pocas iniciativas unilaterales en América para brindar acceso a la seguridad social a las personas migrantes: únicamente existen nueve seguros voluntarios para personas emigrantes y seis casos de exportabilidad de las pensiones.

Asimismo, las personas en situación migratoria irregular dependen en gran medida de los mecanismos unilaterales implementados por países de origen, tránsito y destino. Sin embargo, sólo se identificaron cuatro casos de medidas permanentes implementadas para atender directamente a esta población que, además, tienden a excluir las prestaciones asociadas al trabajo y las orientadas a asegurar los ingresos.

3.2 Medidas bilaterales en América

Las iniciativas bilaterales de seguridad social para

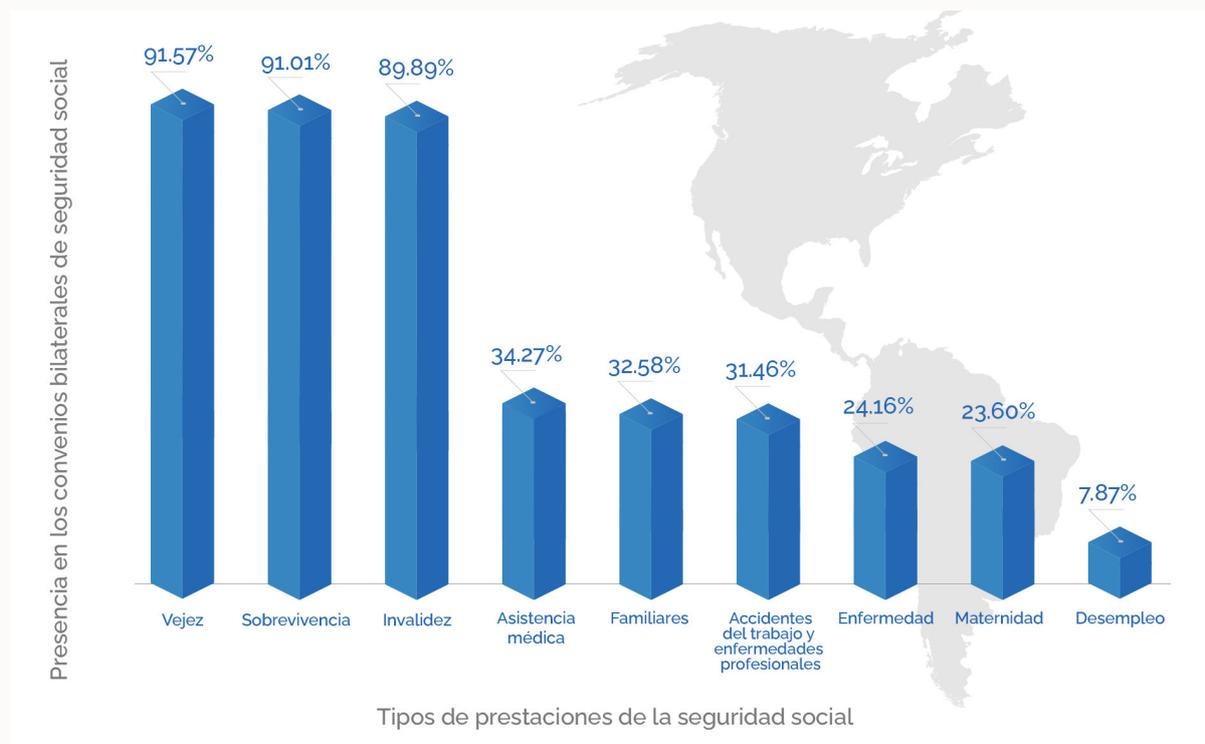
personas migrantes en América se concentran en 178 instrumentos jurídicos internacionales: 163 tratados y 15 acuerdos interinstitucionales. Mientras los primeros son firmados y ratificados directamente por los Estados, los acuerdos interinstitucionales son firmados por entidades gubernamentales –en este caso instituciones de seguridad social–, por lo que es sólo en estos organismos y sus personas afiliadas sobre los que recaen los efectos jurídicos (Sedano, 2020).

En el conjunto de mecanismos bilaterales de seguridad social para personas migrantes en América, las prestaciones con mayor presencia son las contributivas de vejez (91,57%), sobrevivencia (91,01%) e invalidez (89,89%). Esto es, las prestaciones de largo plazo para las que es imprescindible la cooperación entre países emisores y receptores de personas migrantes, con el objetivo de permitir la portabilidad de los derechos y la totalización de los periodos de cotización.

En cambio, las prestaciones pecuniarias de corto y mediano plazo de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, desempleo y familiares, así como la asistencia médica, se presentan con menor frecuencia en los instrumentos bilaterales. Si bien esto no supone una exclusión automática de estos beneficios para las personas migrantes en los países de destino –pues, mientras no existan requisitos relacionados con la nacionalidad, aún tienen la posibilidad de acceder a ellas–, la coordinación internacional en estas ramas posibilita que las personas que emigren temporalmente puedan optar por continuar las cotizaciones en el sistema de seguridad social del país de origen.

⁹ En México, se otorga el acceso a la salud a las personas migrantes en condiciones de igualdad respecto a las personas nacionales, sin perjuicio de su condición de estancia (Ley de Migración, 2022); en Uruguay se concede el acceso a la asistencia médica de emergencia para toda persona migrante (Ley N° 18.250, 2008); y en Chile se permite la incorporación voluntaria de personas en situación migratoria irregular al Seguro Social de Salud del Fondo Nacional de Salud (Fonasa) exclusivamente en caso de haber iniciado ya el proceso de regularización migratoria (Fonasa, s.f.).

Gráfica 1. Presencia de los tipos de prestaciones de seguridad social en los 181 mecanismos bilaterales de seguridad social firmados por países de América



Fuente: elaboración propia con base en la recopilación de políticas públicas y tratados internacionales de seguridad social para personas migrantes en América.

De los convenios bilaterales de seguridad social identificados en la presente investigación, el más integral es el celebrado entre Chile y España, ya que incluye los nueve tipos de prestaciones categorizados por la OIT. En general, los tratados celebrados entre países americanos y europeos tienden a ser extensos en el número de prestaciones cubiertas. Respecto a los tratados firmados únicamente por partes americanas, los que incluyen los paquetes de beneficios más amplios son:

- **Con ocho prestaciones:** Argentina-Perú y Brasil-Chile
- **Con siete prestaciones:** Ecuador-Perú.
- **Con cinco prestaciones:** Argentina-Chile, Bolivia-Uruguay, Costa Rica-Uruguay, Ecuador-Uruguay, Perú-Uruguay, Uruguay-Venezuela.
- **Con cuatro:** Antigua y Barbuda-Canadá, Argentina-Ecuador, Barbados-Canadá, Canadá-Chile, Canadá-Dominica, Canadá-San Vicente y las Granadinas, Canadá-Santa Lucía, Canadá-Trinidad y Tobago, Chile-Colombia, Chile-Ecuador, Chile-Paraguay, Chile-Perú, Chile-Uruguay, Chile-Venezuela, Colombia-Ecuador.

Otro conjunto de acuerdos que es relevante destacar es el de los utilizados para ampliar marcos normativos internacionales más generales, como el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS). Éste determina la

portabilidad para las prestaciones contributivas de invalidez, vejez y sobrevivencia entre sus 13 partes, sin embargo, en América existen seis acuerdos bilaterales dedicados a extender su ámbito de aplicación material (**véase tabla 3**).

Tabla 3. Acuerdos de aplicación bilaterales del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social que extienden su ámbito de aplicación material original

Prestaciones que se adicionan	Asistencia médica	Enfermedad	Maternidad	Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales
Países que firman				
Bolivia- Uruguay		x		x
Costa Rica-Uruguay			x	x
Ecuador-Uruguay	x			x
Panamá- España	x		x	x
Uruguay-Portugal	x			
Uruguay-Venezuela	x			x

Fuente: elaboración propia con base en la recopilación de políticas públicas y tratados internacionales de seguridad social para personas migrantes en América.

En cuanto a la cobertura de las personas migrantes en condición de estancia irregular, únicamente se identificaron 14 mecanismos bilaterales que no son excluyentes para este sector (**véase tabla 4**). Se trata en todos los casos de acuerdos interinstitucionales que establecen el derecho de las personas aseguradas a una institución de seguridad social firmante, que transitoriamente se encuentren en el territorio de la otra institución, a recibir atención médica a cargo de ésta última.

Se entiende que no son excluyentes para este grupo, debido a que los requisitos solicita-

dos –de acuerdo con los textos de los acuerdos a los que aquí se refiere– consisten sólo en la identificación de la persona migrante como afiliada a alguna de las instituciones contratantes. Es decir, no se estipula la obligación de presentar documentación que acredite la condición de estancia en el país receptor. Sin embargo, no se descarta que algunas barreras administrativas de acceso puedan persistir al momento de solicitar los servicios de salud.

Tabla 4. Acuerdos interinstitucionales de seguridad social que no son excluyentes para las personas migrantes en condición de irregularidad y la prestación que ofrecen

Instituciones de seguridad social que firman	Asistencia médica	Asistencia médica de emergencia
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social – Caja Costarricense de Seguro Social		x
Caja Costarricense de Seguro Social – Instituto Nicaragüense de Seguridad Social	x	
Caja Costarricense de Seguro Social – Caja de Seguro Social de Panamá	x	
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social – Instituto Salvadoreño del Seguro Social	x	
Instituto Salvadoreño del Seguro Social – Instituto Nicaragüense de Seguridad Social		x
Instituto Salvadoreño del Seguro Social – Caja de Seguro Social de Panamá	x	
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social – Instituto Hondureño de Seguridad Social	x	
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social – Instituto Guatemalteco de Seguridad Social		x
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social – Caja de Seguro Social de Panamá		x
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social – Instituto Hondureño de Seguridad Social		x
Caja de Seguro Social de Panamá – Instituto Hondureño de Seguridad Social	x	
Caja del Seguro Social de Panamá – Instituto Nicaragüense de Seguridad Social	x	
Instituto Dominicano de Seguros Sociales – Instituto Nicaragüense de Seguridad Social	x	
Instituto Dominicano de Seguros Sociales – Caja de Seguro Social de Panamá	x	

Fuente: elaboración propia con base en la recopilación de políticas públicas y tratados internacionales de seguridad social para personas migrantes en América.

La mayoría de este tipo de mecanismos bilaterales de seguridad social para personas migrantes fueron celebrados entre instituciones de América Central: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Esto responde a los constantes y crecientes flujos migratorios intrarregionales, pues todos estos países son emisores, receptores y territorios de tránsito de personas migrantes; de hecho, los principales dos destinos de la migración en esta subregión son Costa Rica y Panamá (Global Migration Data Portal, 2021a).

Además, de estos países de la subregión

centroamericana, únicamente Costa Rica y Panamá han participado en tratados bilaterales y multilaterales en materia de seguridad social. De este modo, es posible que los acuerdos interinstitucionales sean considerados una alternativa de protección y conservación de las prestaciones médicas para personas derechohabientes que migren, transitoria o temporalmente, dentro de estos territorios.

Como se revisó anteriormente, los tratados internacionales –a diferencia de los acuerdos interinstitucionales– suelen requerir de vastos esfuerzos para su celebración y ratificación. Por

ello, también es pertinente mencionar aquellos países americanos que más han participado en este tipo de mecanismos bilaterales (**véase tabla 5**), pues pueden ser considerados como

actores altamente involucrados en la extensión de la cobertura y la conservación de los derechos de la seguridad social para las personas migrantes.

Tabla 5. Países americanos con más tratados internacionales bilaterales en materia de seguridad social

País	Tratados totales	Tratados con otros países americanos	Tratados con países de otras regiones
Canadá	49	14	35
Estados Unidos	30	4	26
Chile	27	10	17
Uruguay	23	9	14
Brasil	15	3	12
Argentina	12	4	8
Ecuador	9	8	1
Perú	7	5	2
Venezuela	6	3	3

Fuente: elaboración propia con base en la recopilación de políticas públicas y tratados internacionales de seguridad social para personas migrantes en América.

Primero, Canadá, Estados Unidos, Chile y Uruguay –con más de 20– y Brasil y Argentina –con más de 10– figuran como los países americanos con más instrumentos vigentes de este tipo. En los seis casos, más de la mitad fueron celebrados con países fuera de la región, principalmente de Europa y Asia.

En general, los tratados internacionales de seguridad social tienden a responder a los flujos migratorios del país en cuestión. Por ejemplo, Canadá es el tercero de los principales destinos de las personas migrantes americanas (Global Migration Data Portal, 2021b), sin embargo, su

población migrante se concentra en Estados Unidos, Reino Unido y Australia, entre otros países europeos y asiáticos (Expansión, 2019c).

Estados Unidos, por su parte, es el mayor receptor de las migraciones procedentes de América (Global Migration Data Portal, 2021b), pero sus personas emigrantes se dirigen comúnmente hacia México, Canadá, Reino Unido, Alemania o Australia, etc. (Expansión, 2019g). Si bien México y Estados Unidos son mutuamente los principales destinos de sus personas emigrantes, no existe un tratado internacional de seguridad social entre estas dos partes.

Ahora, respecto a Chile y Uruguay, éstos comparten como principales destinos de sus personas emigrantes a Argentina, Estados Unidos y España (Expansión, 2019d; Expansión, 2019j). Respecto a la inmigración, Chile es uno de los receptores más importantes de personas migrantes procedentes de países del Cono Sur de América y, por su parte, Uruguay es el tercero de los destinos principales de la migración europea (Global Migration Data Portal, 2021b).

Brasil y Argentina son los dos principales destinos de la inmigración extrarregional en América del Sur (Global Migration Data Portal, 2021b). A su vez, las personas emigrantes brasileñas se dirigen a Estados Unidos, Japón y Portugal, y las argentinas a España, Estados Unidos y Chile (Expansión, 2019b; Expansión, 2019a).

Después, los siguientes países con más tratados de seguridad social firmados son Ecuador –con ocho–, Perú –con siete– y Venezuela –con seis–. De éstos, los dos primeros celebraron la mayoría de sus acuerdos internacionales en la materia con otros países americanos.

Ecuador ha firmado convenios internacionales con países como Argentina, Chile, España, Venezuela, entre otros, con los que comparte constantes flujos de personas migrantes (Expansión, 2019e; Expansión, 2019f). Caso similar es el de Perú, que tiene tratados con Argentina, Canadá, Chile, Ecuador, España, etc. (Expansión, 2019h; Expansión, 2019i). De este modo, en estos casos, también existe una correspondencia entre la realidad migratoria de los países y sus instrumentos bilaterales de protección para personas migrantes.

Venezuela, por su parte, dada la crisis de los últimos años, presenta una desactualización

entre sus patrones migratorios presentes y los acuerdos de seguridad social firmados. Esto, especialmente respecto a sus personas emigrantes, que actualmente se concentran en gran medida en Colombia (Expansión, 2019k), país con el que no existe un convenio bilateral de seguridad social.

En general, en América opera una extensa red de tratados bilaterales en la materia, sin embargo, sólo los cuatro países con más acuerdos de este tipo reúnen el 72.47%. Dada la complejidad que conlleva diseñar, acordar e implementar este tipo de instrumentos, queda de manifiesto la voluntad política de algunos países del continente para velar por la protección y conservación del derecho a la seguridad social de sus personas migrantes.

Esto es una ventaja para esta población, que tradicionalmente enfrenta graves obstáculos para el ejercicio pleno de este derecho humano. Particularmente, el sector migrante en condición de estancia regular y en relaciones laborales formales puede beneficiarse de los convenios bilaterales de seguridad social, pues las migraciones irregulares tienden a quedar excluidas.

3.3 Medidas multilaterales en América

Respecto a los mecanismos de seguridad social multilaterales, en el continente americano operan actualmente cuatro tratados internacionales: el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS); el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur (MERCOSUR); el Instrumento Andino de Seguridad Social; y el Acuerdo sobre Seguridad Social de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Todos

cumplen con el propósito fundamental de regular y facilitar la coordinación entre instituciones de seguridad social y, además, hacen posible la

portabilidad de derechos y la exportabilidad de las prestaciones en subregiones completas del continente.

Tabla 6. Convenios multilaterales de seguridad social en América

Convenio multilateral	Estados contratantes	Ámbito material de aplicación
Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela	Prestaciones contributivas de invalidez, vejez, sobrevivencia, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay	Todas las prestaciones incluidas en las legislaciones nacionales aplicables.
Instrumento Andino de Seguridad Social	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú	Todas las prestaciones incluidas en las legislaciones nacionales aplicables.
Acuerdo sobre Seguridad Social de la Comunidad del Caribe (CARICOM)	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago	Prestaciones contributivas de invalidez, vejez y sobrevivencia.

Fuente: elaboración propia con base en la recopilación de políticas públicas y tratados internacionales de seguridad social para personas migrantes en América.

Cabe mencionar que la concreción de este tipo de acuerdos conlleva un proceso complejo, pues es necesario posicionar el tema en las agendas nacionales e internacionales, llevar a cabo el diálogo, lograr la convergencia de posturas diferentes y concluir el diseño de normas generales. Para conseguir estos objetivos, las organizaciones internacionales tienen el potencial de auspiciar las condiciones apropiadas gracias a sus espacios ya dedicados al debate, la mediación y la cooperación entre Estados.

De hecho, los cuatro mecanismos multilaterales identificados en América fueron formulados y promovidos en el marco de organismos

internacionales, respectivamente: la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), el Mercado Común del Sur, la Comunidad Andina y la Comunidad del Caribe. Esto ha facilitado, a su vez, la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos desde las instituciones que los respaldan.

En particular, el CMISS y el acuerdo de la CARICOM destacan por la cantidad de partes firmantes que reúnen, con 13 respectivamente (véase tabla 6). El segundo acuerdo es particularmente importante, ya que entre sus Estados firmantes no opera ningún tratado bilateral de seguridad social. Ambos mecanismos atienden

la regulación de la portabilidad para las prestaciones contributivas de invalidez, vejez, sobrevivencia, así como la garantía del derecho a las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Por su parte, el acuerdo multilateral del MERCOSUR y el Instrumento Andino de Seguridad Social únicamente agrupan a cuatro Estados parte cada uno. No obstante, son los dos mecanismos con los ámbitos de aplicación material más amplios, ya que la cobertura puede abarcar hasta nueve tipos de prestaciones según la legislación aplicable. En éstos se pactó el acceso igualitario a todos los beneficios considerados en las normativas nacionales de seguridad social de los Estados contratantes (véase tabla 6), así como la cooperación para asegurar la portabilidad de derechos.

Como se mencionó anteriormente, la ausencia de las prestaciones de corto y mediano plazo –como la asistencia médica, las prestaciones de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, desempleo o familiares– no resulta en la inhabilitación imperativa de las personas migrantes para acceder a ellas. Sin embargo, la inclusión de éstas en los acuerdos multilaterales del MERCOSUR y de la Comunidad Andina consagra el principio de igualdad de trato, lo que previene directamente cualquier tipo de discriminación en el ámbito institucional de la seguridad social.

Finalmente, cabe resaltar que en ninguno de los cuatro mecanismos multilaterales identificados en la región se contemplan medidas de protección para personas migrantes en condición irregular. En general, la protección de este sector no suele ser concertada entre

países emisores y receptores, pues se prioriza incentivar la migración regular y ordenada. Así, el acceso a las prestaciones de seguridad social para este grupo depende de los recursos disponibles y de la voluntad política unilateral de los gobiernos de origen, tránsito y destino.

Se puede concluir que los acuerdos multilaterales de seguridad social son sumamente relevantes en América, pues establecen procedimientos y formularios comunes en regiones con una significativa y constante afluencia de personas migrantes. Esto trae vastos beneficios, ya que los marcos generales de principios y regulaciones aplicables para un conjunto de Estados parte alivian la carga administrativa propia de los tratados bilaterales en la materia (Hirose, Nikač y Tamagno, 2011). Además, estos acuerdos pueden coadyuvar en gran medida la falta o escasez de tratados bilaterales entre países con flujos migratorios importantes.

Reflexiones finales

La necesidad de procurar el acceso a la seguridad social de las personas migrantes en América es enorme, dadas las dimensiones de este fenómeno y sus factores determinantes en el continente. Como se revisó, los proyectos migratorios suelen tener como motivación la búsqueda de mejores condiciones de vida. Lamentablemente, la población migrante enfrenta retos importantes en términos de pobreza y desigualdad, así como obstáculos adicionales cuando se trata de acceder a sus derechos.

La seguridad social, uno de los derechos más vulnerados para esta población, tiene el

objetivo precisamente de fungir como herramienta para combatir los problemas estructurales de la región. De ahí la importancia de implementar mecanismos para promover y facilitar su ejercicio a nivel nacional y regional.

En ausencia de un acuerdo bilateral o multilateral de seguridad social entre los países emisores y receptores de personas migrantes, las medidas unilaterales muestran la voluntad política que se tiene para proteger a estos grupos. Incluso cuando se han suscrito acuerdos internacionales de este tipo, las medidas unilaterales pueden servir para cubrir las lagunas de protección que pueden persistir. Estas medidas han demostrado, además, ser especialmente importantes para las personas en condición de estancia irregular.

Para potenciar la eficacia de las políticas unilaterales de seguridad social, es importante procurar su correspondencia con las condiciones nacionales, regionales y globales de la migración. Asimismo, es fundamental buscar su coordinación con las políticas de integración económica, de movilidad laboral, con las relativas a la ciudadanía, la residencia y la gestión de fronteras, pues las interacciones de estos factores pueden ser determinantes del acceso a la seguridad social de la población migrante (Panhuys, Kazi-Aoul, Binette, 2017).

Los espacios de diálogo y cooperación ofrecidos por las organizaciones internacionales pueden ser útiles para promover la concordancia regional de políticas unilaterales y para promover la adopción nacional de principios generales como la igualdad o la solidaridad. La Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en su XXV Asamblea General de 2009, en

atención al impacto social de la globalización en América, recordó la importancia de coordinar multilateralmente los regímenes nacionales de seguridad social para salvaguardar los derechos sociales de las personas migrantes (CISS, 2009).

La migración, como un fenómeno internacional y complejo, requiere para su atención de la colaboración y el involucramiento de múltiples actores, así como del uso de herramientas diversas. Por eso, si bien es posible mejorar las condiciones de acceso a la seguridad social de las personas trabajadoras migrantes mediante actos unilaterales, es en las acciones de cooperación internacional en las que reside un mayor potencial.

Los acuerdos internacionales en materia de seguridad social –bilaterales y multilaterales– son la herramienta más efectiva para posibilitar la totalización de periodos y la portabilidad de derechos, así como para impulsar el avance recíproco del principio de igualdad de trato entre personas nacionales y extranjeras. Aunque suelen conllevar procesos largos e intrincados, se trata de esfuerzos altamente beneficiosos para reducir la pobreza, gestionar la vulnerabilidad y potenciar el desarrollo humano de las personas migrantes gracias a la extensión de la cobertura y a la conservación del derecho a la seguridad social.

Finalmente, sobre los pendientes identificados en la protección de las personas migrantes, a pesar de la extensa red de tratados internacionales de seguridad social existente en América y de la variedad de medidas unilaterales, aún hay brechas que persisten. Particularmente, las personas en situación migratoria

irregular o aquellas sin una relación de trabajo formal están gravemente desprotegidas, pues, aunque existan disposiciones unilaterales, bilaterales o multilaterales de seguridad social para la migración, entre los requisitos se encuentra la documentación laboral y de estancia.

Para ambos casos se requiere de la atención tanto de los países emisores y receptores, como de los de tránsito, mediante la implementación de esquemas flexibles de aseguramiento voluntario y de medidas no contributivas. A su vez, será necesaria la cooperación internacional para atender de forma creativa estos problemas que frenan el aumento progresivo de la cobertura de seguridad social, de modo que la protección tenga la misma capacidad de movilidad que las personas y responda con precisión a la realidad social de América.

Por último, el objetivo de esta nota técnica fue realizar el diagnóstico y el análisis preliminar de la cobertura de seguridad social para personas migrantes en América. Sin embargo, con el propósito de conocer más acerca de la pertinencia de los mecanismos revisados, será conveniente continuar el estudio del tema profundizando el análisis, por ejemplo, vinculándolo con la caracterización sociodemográfica de las personas migrantes americanas. Asimismo, es imperativo examinar el empleo práctico de las medidas de seguridad social revisadas, para conocer y difundir experiencias positivas en el continente mediante la valoración del diseño, la implementación y los resultados de casos particulares.

Matriz de mecanismos de seguridad social para personas migrantes

Los datos de la matriz, utilizados para la elaboración de la tercera sección de esta nota técnica, se encuentran disponibles para su consulta en la página web de la CISS.

[Matriz de mecanismos de seguridad social para personas migrantes en América](#)

Fuentes

- Acuña-Alfaro, J. y Khoudour, D. (2020). El potencial de la migración en América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de <https://www.undp.org/es/blog/el-potencial-de-la-migracion-en-america-latina-y-el-caribe>
- Cabello, S. y Castillo, C. (2021). Seguridad Social para personas migrantes en América Latina y el Caribe. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Recuperado de <https://ciiss-bienestar.org/project/seguridad-social-para-personas-migrantes-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. (1992). Derechos humanos y seguridad social. Declaraciones, resoluciones y recomendaciones internacionales. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Recuperado de http://biblioteca.ciess.org/adiss/r187/derechos_humanos_y_seguridad_social_declaraciones_resoluciones_y_recomendaciones_internacionales
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). Cerca de 28,5 millones de latinoamericanos y caribeños viven fuera de sus países de origen. CEPAL-Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/cerca-de-285-millones-de-latinoamericanos-y-caribenos-viven-fuera-de-sus-paises-de>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible. Informes covid-19. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46353/4/S2000618_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). Panorama Social de América Latina 2021. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-panorama-social-america-latina-2021>
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social. (2009). Declaración de Guatemala. Por una respuesta a la crisis y una sostenibilidad de largo plazo apoyada en la colaboración, educación y cultura de la seguridad social. Recuperado de <https://ciiss-bienestar.org/declaracionesPdf/esp-11.-Declaracion-de-Guatemala.pdf>
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículos 22 y 25. 10 de diciembre de 1948.
- Expansión. (2019a). Argentina - Emigrantes totales. Madrid, España: Expansión/Datosmacro.com. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/argentina>
- Expansión. (2019b). Brasil - Emigrantes totales. Madrid, España: Expansión/Datosmacro.com. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/brasil>
- Expansión. (2019c). Canadá - Emigrantes totales. Madrid, España: Expansión/Datosmacro.com. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/canada>
- Expansión. (2019d). Chile - Emigrantes totales. Madrid, España: Expansión/Datosmacro.com. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/chile>
- Expansión. (2019e). Ecuador - Emigrantes totales. Madrid, España: Expansión/Datosmacro.com. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/ecuador>
- Expansión. (2019f). Ecuador - Inmigración. Madrid, España: Expansión/Datosmacro.com. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/ecuador>
- Expansión. (2019g). Estados Unidos - Emigrantes totales. Madrid, España: Expansión/Datosmacro.com. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/usa>
- Expansión. (2019h). Perú - Emigrantes totales. Madrid, España: Expansión/Datosmacro.com. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/peru>
- Expansión. (2019i). Perú - Inmigración. Madrid, España: Expansión/Datosmacro.com. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/peru>
- Expansión. (2019j). Uruguay - Emigrantes totales. Madrid, España: Expansión/Datosmacro.com. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/uruguay>
- Expansión. (2019k). Venezuela - Emigrantes totales. Madrid, España: Expansión/Datosmacro.com. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/venezuela>
- Fondo Nacional de Salud. (s.f.). Afiliate a Fonasa. Recuperado de <https://www.fonasa.cl/sites/fonasa/beneficiarios/afiliate-fonasa#requisitos>
- Fornalé, E. (2017). Global-regional interaction to extend access to social protection for migrant workers: Insights from ASEAN and MERCOSUR. *International Social Security Review*, 70, 31-52.
- Gala, C. (2019). La portabilidad de derechos en el marco de la movilidad internacional de trabajadores. *Documentación Laboral*, (118), 79-96. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7251078>
- Global Migration Data Portal. (2021a). Migration data in Cen-

- tral America. Global Migration Data Analysis Centre. Recuperado de <https://www.migrationdataportal.org/regional-data-overview/migration-data-central-america>
- Global Migration Data Portal. (2021b). Migration data in South America. Global Migration Data Analysis Centre. Recuperado de <https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-america-del-sur>
- Gutarra, N. (2017). El régimen subsidiado de salud frente al seguro regular, en la continuidad de cobertura en periodo de carencia [Tesis de Título Profesional de Abogado, Universidad Alas Peruanas]. Repositorio Universidad Alas Peruanas. Recuperado de <https://repositorio.uap.edu.pe/handle/20.500.12990/5045>
- Hoda, A., Rai, D. (2019). Totalisation/Portability of Social Security Benefits: Imperatives for Global Action. Working Paper No. 379. Nueva Dehli: Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER). Recuperado de <http://hdl.handle.net/10419/203713>
- Holzmann, R. (2018). The Cross-Border Portability of Social Benefit. IFO DICE Report (pp. 18-23). München: Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10419/181267>
- Instituto Mexicano del Seguro Social. (2022a). Firman la SRE y el IMSS convenio para afiliación de personas trabajadoras en el exterior. Recuperado de <https://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202212/CC028>
- Instituto Mexicano del Seguro Social. (2022b). Seguro de Salud para la Familia. Recuperado de <https://www.imss.gob.mx/derechoH/segurosalud-familia>
- International Labour Organization (ILO). (2021). Extending social protection to migrant workers, refugees and their families: A guide for policymakers and practitioners. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_826684.pdf
- Ley de Migración. Diario Oficial de la Federación. México. 29 de abril de 2022. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>
- Ley N° 18.250. Migración. Diario Oficial. Uruguay. 17 de enero de 2008. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/Ley_Migraciones_Uruguay.pdf
- Maldonado, C., Martínez, J. y Martínez, R. (s.f.). Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44021-proteccion-social-migracion-mirada-vulnerabilidades-lo-largo-ciclo-la-migracion>
- Mendizábal, P. y Kurczyn. (2017). Apuntes sobre el Derecho Internacional de la Seguridad Social y su relación con América Latina. Revista Latinoamericana de Derecho Social, (25), 37-70. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/4296/429652789002.pdf>
- Montoya, A. (1964). El Derecho internacional de la Seguridad Social. Revista de Política Social, enero-marzo (61), 395-426. Recuperado de: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-politica-social/numero-61-eneromarzo-1964/el-derecho-internacional-de-la-seguridad-social-1>
- Naciones Unidas (2014). Los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en situación irregular. Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recuperado de https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR-PUB-14-1_sp.pdf
- Observación general 19 [Consejo Económico y Social de Naciones Unidas]. El derecho a la seguridad social (artículo 9). 4 de febrero de 2008.
- Olivier, M. (2017). Social Protection for Migrant Workers Abroad: Addressing the Deficit via Country-of-origin Unilateral Measures? En M. McAuliffe, y M. Klein Solomon, Migration Research Leaders' Syndicate: Ideas to Inform International Cooperation on Safe, Orderly and Regular

- Migration (pp. 79-90). Geneva: International Organization for Migration. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_research_leaders_syn_dicate.pdf
- Organización de los Estados Americanos. (2015). Migración internacional en las Américas: Tercer informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) 2015. Recuperado de <https://www.oas.org/docs/publications/sicremi-2015-spanish.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). Masiva pérdida de ingresos impacta a 90% de los trabajadores informales en América Latina y el Caribe. Recuperado de https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_744298/lang-es/index.htm
- Organización Internacional para las Migraciones. (2022). Número total de emigrantes 2020. Portal de Datos sobre Migración. Recuperado de https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_origin&t=2020&m=1
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 9. 16 de diciembre de 1966.
- Panhuy, C., Kazi-Aoul, S., Binette, G. (2017). Migrant access to social protection under Bilateral Labour Agreements: A review of 120 countries and nine bilateral arrangements. Extension of Social Security Working Paper no. 57. Geneva: International Labour Office. Recuperado de <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54405>
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Artículo 9. 17 de noviembre de 1988.
- Resolución 73/195 de 2018 [Asamblea General de las Naciones Unidas]. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. 11 de enero de 2019.
- Sabates-Wheeler, R. y Koettl, J. (2010). Social Protection for Migrants: The Challenges of Delivery in the Context of Changing Migration Flows. *International Social Security Review*, 63(3-4), 115-144.
- Schwarzer, H., Ortiz-Vindas, J. y Arellano, S. (2020). El Salvador: sistematización de la experiencia del régimen especial para salvadoreños en el exterior (SALEX) del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). San José: Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, Organización Internacional Del Trabajo. Recuperado de https://labordoc.ilo.org/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V1/1267209960002676
- Sedano, P. (2020). El acuerdo interinstitucional como instrumento internacional: Entrevista a Pablo Rosales Zamora. *Bitácora Internacional*, Lima. Recuperado de <https://www.bitacorainternacional.com/single-post/2020/07/17/el-acuerdo-interinstitucional-como-instrumento-internacional-entrevista-a-pablo-rosales-z>
- Strban, G. (2018). Member States' approaches to bilateral social security agreements. *European Journal of Social Security*, 20(2), 128-147. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/326062843_Member_States'_approaches_to_bilateral_social_security_agreements
- Ulloa, J. (2021). Seguridad social para personas migrantes y conservación de derechos en el continente americano. *Salvadoreño Seguro*. En *El Futuro de la Seguridad Social en América*. Foro llevado a cabo en el Seminario Permanente de Bienestar en las Américas, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Ciudad de México. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ol-vLHnTSTr4>
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). (2018). Promoting Inclusion through Social Protection: Report on the World Social Situation 2018. Recuperado de: <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2018-2.html>



Las Notas Técnicas (año 4, número 20) son 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/>

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

Marzo de 2023.