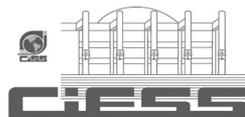


# Informe ejecutivo del estudio

## Migración y seguridad social en América







## Introducción

En el marco de la globalización, caracterizado por la ampliación y liberación del comercio, y por la acelerada difusión de las nuevas tecnologías, entre otras cosas, las economías nacionales se integran en bloques regionales acarreado el incremento de los intercambios de capital, bienes y servicios. A la vez, este escenario se vuelve propicio para la internacionalización del mercado laboral, lo que indefectiblemente conlleva al aumento de los movimientos de mano de obra, es decir, a la circulación de trabajadores por la región.

Como es sabido, la globalización ha provocado efectos profundos en las distintas esferas —económica, política, social, cultural— de los Estados nacionales. Sin embargo, muchas veces los gobiernos caen en el error de priorizar los aspectos económicos de la misma, dejando de lado la dimensión social que, en última instancia, es la que incluye los aspectos humanos más fundamentales.

La integración económica mundial ha acentuado situaciones vinculadas con la vulnerabilidad del mercado de trabajo, con el incremento del desempleo,



con altos niveles de pobreza y exclusión, así como con el aumento de la informalidad laboral. La conjunción de estos factores, acoplados a las diferencias salariales entre los países más ricos y los más pobres, y en general a las asimetrías económicas y sociales que acaecen entre los países, conlleva a agudizar el fenómeno migratorio y a dejar al descubierto situaciones de marginalidad y desprotección. Vemos de este modo como los cambios producidos en el plano económico traen aparejado inexorablemente transformaciones de carácter social que desafían a los gobiernos y a la sociedad en general, a actuar a partir de nuevos enfoques jurídicos integrales que tomen en cuenta una efectiva protección y cobertura de las prestaciones de la seguridad social a todos los sectores de la población: formal, informal y migrante.

La dimensión social de la globalización, centrada en la persona humana y en la solidaridad social, abarca no solo el acceso a un empleo decente, a la cobertura médica y a la educación y formación profesional, sino que incluye también las aspiraciones más profundas de las personas a una vida digna, en donde se vean respetados sus derechos políticos, sociales y económicos. En este sentido, una cantidad significativa de hombres y mujeres migran a otros destinos, lejos de su tierra, siempre movilizados por el deseo de encontrar mejores condiciones de vida, principio rector que impera sobre la migración desde sus inicios.

La migración es un proceso que no solo es inevitable, puesto que es consustancial a la especie humana,



sino que representa una dimensión constitutiva de la globalización conformando el tercer flujo de circulación, junto con los capitales y bienes. Por tanto, si se encauza de manera adecuada trae consigo considerables beneficios tanto para los países de acogida y de origen, como para las personas. Sin embargo, la mayoría de las veces las personas migrantes se encuentran con políticas restrictivas, arbitrarias y discriminatorias que los obligan a vivir en la irregularidad, permanentemente expuestos a situaciones de extrema vulnerabilidad. Vale la pena destacar que, cuando hablamos de migración, no solo debemos centrarnos en el trabajador marginal o aquel que trabaja de forma irregular, sino que se debe involucrar también al migrante calificado que es aquel trabajador profesional que se inserta de forma adecuada en el país de destino. Hoy en día, el fenómeno migratorio se ha convertido en un tema polémico y ha logrado instalarse en las agendas gubernamentales de la mayoría de los países y en las agendas de diferentes organismos internacionales.

En el ámbito laboral, y como corolario en los aspectos vinculados a la seguridad social, se evidencia la ausencia de un marco multilateral que regule y proteja los flujos de migrantes que cambian su país de origen para dirigirse a contribuir a la economía de otro país, seguramente desarrollado, que ni siquiera les brinda un marco mínimo de protección social. La situación nos muestra el desequilibrio existente en las reglas de juego, puesto que, mientras los derechos vinculados con la inversión extranjera se refuerzan con las políticas macroeconómicas de la



economía global, se hace caso omiso a los derechos de los migrantes y en la mayoría de los casos el planteo de la problemática no ha podido superar la etapa retórica, es decir, no ha podido concretar beneficios tangibles para este grupo de personas.

Si bien la seguridad social ha tenido como principio, desde su concepción, el proveer la cobertura universal de los trabajadores y sus familias, erigiéndose como un derecho humano inalienable —de eso dan cuenta las numerosas normativas internacionales— en los albores del siglo XXI el acceso a alguna forma de protección social para todos aun es una utopía. Una proporción significativa de la población de distintas regiones del mundo aun no disfruta de protección social, o en su defecto gozan de una cobertura parcial, y es en este contexto que se enmarcan los trabajadores migrantes, quienes deben afrontar dificultades complementarias en esta materia, ya que al migrar no solo corren el riesgo de perder la cobertura a la que tenían derecho en su país de origen, sino que también suelen registrar dificultades de afiliación y de acceso a la cobertura —prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, prestaciones por enfermedad, maternidad y accidentes laborales, prestaciones por desempleo y asignaciones familiares— en el país de acogida. Parte de esta situación obedece a la dificultad que presentan los migrantes respecto a su inserción en los mercados laborales formales, toda vez que los sistemas de seguridad social de la región se sustentan en los esquemas de seguro social, donde la cobertura se orienta al trabajo registrado.

Asimismo, cuando los migrantes retornan a su país de origen, aquellos que pudieron ejercer actividades laborales registradas pierden sus años cotizados a la seguridad social en el exterior por no totalizar sus periodos a causa de la inexistencia de convenios de seguridad social entre los países involucrados, o de la no entrada en vigencia de un convenio ya celebrado con anterioridad, o por el escaso conocimiento por parte de los migrantes de esta norma internacional y en general, de los derechos que ellos tienen a la seguridad social. En consecuencia, a pesar de los aportes a la economía y a los regímenes de seguridad social que los migrantes realizan en los distintos países, estos acceden de manera limitada, y a veces nula, a las prestaciones de la seguridad social tanto en los países receptores como en los de origen.

La seguridad social es definida como el conjunto de recursos de distinta naturaleza, organizados y sistematizados por el Estado, tendientes a satisfacer las necesidades esenciales generadas en las personas que conviven en una sociedad en función de una serie de contingencias sociales que las afectan creadas por la desigualdad, la pobreza, la enfermedad y la vejez. Actualmente, la seguridad social es considerada una poderosísima herramienta para el alivio de la pobreza y de las desigualdades. Y si bien este no representa el único enfoque y seguramente existan más, no cabe duda que la seguridad social se erige como el instrumento idóneo para lograr una adecuada y óptima inserción de los trabajadores migrantes en el camino hacia un desarrollo personal sustentable.



## Organismos promotores

Si bien existen múltiples estudios sobre seguridad social y migraciones, encontramos generalmente que estos temas son analizados desde su propia lógica individual, dejando vacíos de conocimiento respecto a ambos temas en conjunto, puesto que siempre se han investigado de forma aislada y nunca relacionada.

Es dentro de este marco que, durante el año 2009 y 2010, el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización de Estados Americanos (OEA) se propusieron llevar a cabo un ambicioso proyecto de investigación tendiente a relevar la vinculación existente entre la problemática migratoria y el acceso a las prestaciones de la seguridad social por parte de los migrantes en las Américas.

En América la preocupación por los temas de los migrantes, la seguridad social y los derechos humanos, se refleja con claridad en diversas acciones a cargo de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). Por su parte, el CIESS,

en su papel de órgano de capacitación, docencia e investigación de la CISS, ha abordado en diversos foros académicos el tema de la protección social de los trabajadores migrantes, en consideración a que el fenómeno migratorio, acentuado en los últimos tiempos, constituye un tema de especial relevancia para la política social. Esta preocupación obedece a que las migraciones representan una manifestación humana resultante de su relación con las condiciones de vida que la aquejan, de las aspiraciones de un grupo humano que pretende, por diferentes circunstancias, acceder a un futuro mejor.

De esta manera, las actividades docentes del CIESS vinculan estos aspectos dentro de las nuevas realidades jurídicas de la seguridad social, generando un ámbito de reflexión acerca de la necesidad de definir marcos regulatorios que den sustento jurídico a las nuevas modalidades de prestación y cobertura transnacional de seguridad social, propiciando la equidad en las prestaciones a trabajadores jornaleros de zonas agrícolas y sus familias, analizando las condiciones del mercado laboral dentro de las economías de los países y su vinculación con la globalización, la migración y la informalidad. Para este organismo resulta imprescindible continuar abordando académicamente el tema de la extensión de los derechos humanos y de los beneficios de la seguridad social a los trabajadores migrantes.

La OIT, por su parte, ha desempeñado un papel importante en la normativa mundial de la política social, y en particular, con relación a los derechos

A decorative graphic of a stylized leaf or branch, rendered in a light beige color, is positioned on the left side of the page, partially overlapping the text area.

de los trabajadores migrantes, haciendo que los avances en ese sentido estén vinculados a la historia de la propia Organización en su lucha por la extensión de la protección social a todos. Es sabido que esta Organización se concibió en un principio con la especial misión de promover, por medio de convenciones y recomendaciones, una legislación internacional de trabajo, inexorablemente ligada al campo conocido como seguro social y posteriormente ampliada al concepto de seguridad social. Hoy en día la OIT continúa pregonando el camino hacia una regulación más social de los movimientos migratorios, reafirmando el papel de los ministerios de trabajo como agentes de la gestión de corrientes migratorias, recomendando el establecimiento de un diálogo entre los países de acogida y los de origen y asegurando el respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores.

La OIM es un organismo integrado actualmente por 125 países miembros y está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia tanto a los migrantes como a las sociedades. El mandato de la OIM es apoyar a los gobiernos en la gestión migratoria con base en proyectos específicos por país y en coordinación con otros organismos internacionales e instituciones de la sociedad civil. Entre sus acciones se destaca el fomento de la cooperación internacional en cuestiones migratorias, la asesoría para encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios y brindar asistencia humanitaria a los migrantes que lo necesitan. La OIM trabaja en cuatro esferas

amplias de gestión de la migración: migración y desarrollo, migración facilitada, migración regulada y migración forzada. Asimismo, entre las actividades concomitantes que promueve la Organización se encuentra el desarrollo del derecho internacional sobre migración, la generación y promoción del debate político en cuestiones relacionadas con la migración, la protección de los derechos de los migrantes, el estudio de la relación entre migración y salud, la dimensión de género en la migración, así como la producción de diversos materiales de difusión sobre la cuestión migratoria.

Por último, para la OEA resulta de especial importancia y actualidad el tratamiento del tema migración y seguridad social. Este organismo internacional ha reconocido la importancia de una migración ordenada, respetando el derecho a la libre movilidad de las personas, y ha propugnado en sus foros por su adecuada reglamentación, con miras a eliminar aquella que se lleva a cabo de manera irregular, en donde los derechos sociales de los migrantes se ven menguados. Ante este panorama, la OEA cuenta con diversos programas vinculados para favorecer una migración ordenada e integral; entre ellos, una Comisión Especial de Asuntos Migratorios y un Programa de Migración y Desarrollo, cuyas actividades promueven la generación de políticas migratorias integrales en un marco del respeto a los derechos humanos y laborales de los migrantes, promoviendo asimismo mecanismos de integración de esta población y sus familias a la vida social y económica de los países receptores.





## Etapas del estudio

### **Primera etapa**

El trabajo conjunto se ha dividido en tres etapas: la primera de ellas consistió en efectuar un relevamiento de la situación actual de los migrantes de la región respecto a su relación con la seguridad social. En esta especie de radiografía general, se incluyeron diversos puntos que era necesario tener en cuenta para un abordaje integral del tema: se detalló la situación migratoria actual que presenta la región, realizando una descripción de los flujos migratorios intrarregionales y extrarregionales y brindando algunas características relevantes sobre las migraciones en América Latina y el Caribe.

En segundo lugar, se describen los principios sobre los que se sustenta la seguridad social, haciendo especial énfasis en el principio de solidaridad social toda vez que este configura el principio rector de los sistemas de protección social y es particularmente relevante en la problemática que viven los migrantes y sus familias. A su vez, y en relación con los sistemas de seguridad social adoptados en América, se incorpora un detalle sucinto sobre sus características y sobre el fundamento filosófico que le dio origen.

En tercer lugar, se indaga sobre el papel de los organismos internacionales en la problemática migratoria, explicitando los principales acuerdos y regulaciones vigentes en materia de seguridad y protección social para migrantes.

En cuarto lugar, se incorpora un análisis de los procesos de integración regional vigentes en América —MERCOSUR, CAN, SICA, CARICOM, TLCAN— dando cuenta de sus antecedentes, orígenes y sus principales características. La integración regional es un mecanismo eficiente para ayudar a los Estados a hacer propias las oportunidades emergentes de la globalización, entre otras cosas, los países pequeños pueden incrementar el poder de negociación si actúan de manera conjunta y coordinada —de otro modo tendrían una participación menor en el ámbito internacional— y también para facilitar que los beneficios se repartan en forma justa, debiendo incorporar y desarrollar en ellos no solo los aspectos económicos sino prever las implicancias sociales. De manera relacionada, en el capítulo quinto de la investigación, se estudian y analizan los convenios multilaterales de seguridad social firmados e implementados dentro de los distintos bloques regionalmente integrados, así como los convenios bilaterales de seguridad social de cada uno de los países involucrados, su marco migratorio actual y sus esquemas de seguridad social en relación con las prestaciones previstas. Se destaca el Convenio Multilateral del MERCOSUR, ya que el mismo ha superado su fase conceptual para alcanzar una dimensión práctica, a partir del diseño de un



proceso que contempla la transferencia electrónica de datos vinculados con los periodos de cotización que presentan los migrantes de los países miembros dentro del bloque, para el acceso efectivo a la cobertura prestacional de la seguridad social.

Asimismo, se presentan algunas experiencias exitosas relacionadas con los flujos migratorios ordenados, que configuran antecedentes valiosos a la hora de analizar cómo pueden incorporarse elementos de protección social en mecanismos ya existentes de movilidad ordenada de personas, algunos de larga data.

Por último, se contempla una propuesta de investigación a partir de un trabajo de campo el cual tiene como objetivo principal evaluar el acceso real de los trabajadores migrantes a los sistemas de seguridad social, y su percepción de dicho proceso tanto en países receptores como de origen.

## **Segunda etapa**

La propuesta de investigación conformará la segunda etapa de la labor en conjunto de los organismos, la cual permitirá constatar si existen brechas entre el marco conceptual relevado y el disfrute real de los derechos y oportunidades allí planteadas.

En el entendimiento que la situación real que viven los migrantes dista de las que, de forma conceptual, da cuenta el relevamiento realizado, se detecta la necesidad de realizar un estudio sobre el acceso real, así como sobre la percepción que tienen los



migrantes sobre su participación e inclusión en los sistemas de seguridad social a los que contribuyen, en principio, en tres circuitos migratorios (Argentina-Paraguay, Costa Rica-Nicaragua y Estados Unidos-México), pero con la intención de ampliar este estudio a toda la región. Consideramos que la presente investigación constituirá un aporte sustantivo a la seguridad social de la región y de los tres circuitos en particular, denotando la situación real de los migrantes regulares y la operación de los convenios de seguridad social, es decir, si son aplicados eficazmente, si son conocidos por los migrantes y si efectivamente funcionan como instrumentos de protección social. La investigación de campo contemplada en esta segunda etapa del proyecto busca identificar por medio de encuestas, grupos focales y entrevistas a profundidad, los problemas prácticos que viven los migrantes al solicitar por ejemplo cobertura de salud mediante prestaciones médicas o, por ejemplo, prestaciones de vejez e invalidez, en los regímenes de seguridad social durante su ciclo migratorio laboral.

Es cierto que el contexto político, económico y social de la región en los últimos años no ha sido positivo y estuvo signado por la limitación de recursos, por el aumento de la inseguridad, por las crisis políticas y económicas recurrentes. Sin embargo, esta situación amerita que con más razón y urgencia sea necesaria la toma de una decisión política firme que incorpore en la agenda internacional compromisos concretos para avanzar en modelos y enfoques jurídicos que contemplen la compleja realidad social.



### Tercera etapa

En este sentido, los organismos internacionales señalados se proponen trabajar en una tercera etapa, la cual intentará formular propuestas y alternativas de acción que faciliten saldar las brechas sociales existentes en el marco de un proceso gradual. Se hace hincapié en la importancia y el peso que debe adquirir la dimensión social, puesto que si bien los objetivos económicos, financieros y comerciales se erigen como el pilar fundamental en el contexto de la globalización, no se debe olvidar que los efectos que producen siempre se verán reflejados en la vida de las personas.

Cuando nos referimos al aspecto social de los procesos de integración, de la migración y de la globalización, aludimos al protagonismo que deben adquirir las políticas de empleo, las de promoción social, los sistemas de protección social en salud, los regímenes de seguridad social, el respeto a los derechos humanos, las políticas de cohesión social que permitan reducir las desigualdades y los mecanismos de participación de las organizaciones sociales. Son cuestiones que atañen a las sociedades actuales, y que necesariamente deben estar presentes para que la globalización contemple componentes sociales.

Es dentro de este contexto que se cree que el trabajo realizado y el compromiso de los organismos participantes por seguir trabajando en la materia, se enmarca en la búsqueda de soluciones concretas y factibles para la protección de los trabajadores migrantes, Asimismo, se espera generar un

amplio debate sobre el tema a fin de lograr que los migrantes tengan, independientemente de sus lugares de origen, inserción laboral o retiro, el acceso a las prestaciones de la seguridad social que les correspondan.

Para que estas cuestiones estudiadas sean viables y factibles se requiere un fuerte compromiso por parte de los actores intervinientes en políticas públicas, el cual sobre todo, debe ser sostenido en el tiempo para lograr beneficios a largo plazo.



