



## LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL\*

**José Manuel del Valle\*\***

*Universidad de Alcalá (Madrid, España)*

**SUMARIO:** 1. Estado y derecho a la seguridad social. –2. El derecho a la seguridad social en las declaraciones y tratados internacionales. –3. El derecho a la seguridad social en los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo. –4. Conclusión.

---

### RESUMEN

*La construcción de sistemas de seguridad social viene siendo tarea de los estados, lo que dificulta su internacionalización. No obstante, el derecho a la seguridad social se ha recogido en importantes documentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), por su parte, ha contribuido, aunque con oscilaciones, a la normalización de la proyección internacional del derecho analizado.*

### ABSTRACT

*Building social security systems has been traditionally the task of national states. This fact has made difficult to internationalize them. However, the right to social security has been enshrined in important international documents, such as the Universal Declaration of Human Rights. The International Labour Organization (ILO), for its part, has contributed, albeit with oscillations, to the standardization of the international projection of the right under review in this article.*

**Palabras clave:** derecho a la seguridad social, sistema de seguridad social, estado.

**Key words:** *right to social security, social security system, national state.*

---

\* Recibido 2 de febrero de 2021, aceptado el 10 de marzo de 2021.

\*\* Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

## 1. ESTADO Y DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Fue Max Weber uno de los primeros en criticar severamente la legislación social y, en particular, los seguros para trabajadores que Otto Von Bismarck patrocinó, impulsó y acabó aprobando el Reichstag, con el consentimiento (digámoslo así) del poderoso canciller; reproduzco esa crítica<sup>1</sup>:

*“... Se convirtió en demagogia, ... en una demagogia pobre, ... en manos de Bismarck la legislación social del Reich, no importa lo valiosa que, objetivamente, pueda uno considerarla... creyó... poder engendrar ‘fe en el Estado’ y ‘agradecimiento’ mediante la concesión de pensiones estatales o impuestas por el Estado. Un grave error político, ... hasta ahora ha fracasado toda política que haya especulado con el agradecimiento...”*

Weber, recurriendo al juego de esas contradicciones que abundan en toda su obra, destaca que la legislación de Bismarck era una *“demagogia pobre”*, pero también afirma que podía considerarse *“objetivamente valiosa”*; esta formulación nos obliga a pensar que la crítica que le dirigía no se centraba en su contenido, sino en algo ajeno a él, en su génesis: en que se había ideado para *“engendrar fe en el Estado y agradecimiento”*. El agradecimiento que se buscaba, que parecía lógicamente derivación de algo que era *“objetivamente valioso”*, no daría sus frutos (según profetizaba Weber) por razón de los sujetos de los cuales se esperaba, los votantes del Partido Socialista, en auge en Alemania, nada dispuestos a apreciar (se deduce de Weber) lo que no venía de ellos por *valioso* que pusiera ser; pero debemos fijarnos en especial en esa expresión *“engendrar fe en el Estado”*, a la que acudía el sociólogo, porque con ella formulaba una conexión entre los seguros sociales y la actividad estatal, el *Estado*, si nos queremos referir al organismo que siguiendo la tesis hegeliana daba vida y mantenía en orden la organización del Imperio recordado, de forma que lo que con toda probabilidad quería decir Weber era que los tan mencionados seguros nacían como instrumento o *medio* de hacer *baja* política por parte de ese Imperio que tan poco le gustaba, ni mucho menos como asunción por la autoridad pública de un anhelo eterno del ser humano, *liberarse de la necesidad*.

Estas reflexiones de Weber pueden parecer algo obsoletas; no lo están, porque apuntan una característica de la protección social y de la seguridad social (superadora de los seguros sociales), que nos disponemos a examinar, que sigue siendo actual: su íntima conexión con los *estados nacionales*, por tanto, su difusión en forma de inmenso mosaico (el que se construye en el mapa del mundo de los estados) en que todo lo más se admiten similitudes regionales, un mosaico compuesto por *sistemas* (en el mejor de los casos) o *instituciones* de seguridad social, entre los que solo con esfuerzo brota el *derecho humano* a la seguridad social. Lo iremos comprobando: se estima tradicionalmente, y se sigue estimando actualmente por muchos, que la seguridad social es una tarea con fronteras, que compete al *Estado*, lo que sin que nos demos cuenta se traduce a veces en las normas al más alto nivel, sin ir más lejos en nuestra Constitución Española (CE), en la que se declara que *“los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos”* (art. 41), norma en que el adjetivo *público* tiene el innegable significado de estatal, por lo que, en suma, se viene a concluir que los poderes del *Estado* (en nuestro caso el español, pero podría ser cualquier otro estado) mantendrán un *régimen estatal* de seguridad social para todos los ciudadanos.

Reparemos además en que el protagonismo de los estados en el marco normativo de la protección social (no tanto en la labor de construir sistemas de seguridad social que cumplan con algunas de las exigencias del *derecho* que analizamos) ha aumentado aún más con la *globalización*, que exige de ellos que actúen, pero con una cierta flexibilidad, *a la carta*, para dar *lo suyo* a cada protagonista del mercado o si se prefiere con claridad a las empresas, entre ellas,

<sup>1</sup> Cito de WEBER, M., “La herencia de Bismarck” (1917-1918), escrito recogido en castellano en WEBER, M., *Es-critos políticos*. Edición y traducción de ABELLÁN, J., Alianza Editorial S.A., segunda edición revisada, en “Área de conocimiento: Ciencias sociales”, segunda de la obra modificada: Madrid, 2008, pp. 92-93.

las multinacionales, o a las cadenas de producción, esto es, para hacer cumplir la *justicia económica*<sup>2</sup>. La *globalización* ha aportado variedad a nuestro tema, pues a algunos estados les permitirá mantener fuertes sistemas de seguridad social para todos los ciudadanos, pero a otros les exigirá sistemas *flexibles* para fomentar la inversión. Como dije, la *globalización* no ha disminuido, sino que ha aumentado el protagonismo de los estados en el ámbito de la protección social, pero no necesariamente con la loable finalidad de perfeccionar su labor tuitiva, el grado de intervencionismo deseable para *garantizar* el *derecho* a la seguridad social de todos los ciudadanos. Sería un error ver en el proceso de *globalización* un proceso de extensión y unificación de derechos, que desde luego no es incompatible con ella, pero que solo se pone en marcha cuando interesa al mercado.

Por supuesto, bendice y avala la conexión acordada entre estado y seguridad social la construcción académica que sostiene que los *derechos sociales* corren de cuenta de los estados, que son los que deben insuflarles vida. Es lógico preguntarse si esta construcción, cuando supera las fronteras de lo académico y se formula como postulado normativo, no es una especie de coartada para no reconocer unos derechos donde debe haberlos. ¿Qué fue antes, pues, para esa tradicional construcción: los derechos sociales o acaso el *Estado*? Aunque mediante ella se crea el espejismo de que primero son los derechos sociales a los que está sometido el estado, parece quedar claro tras un examen posterior de las técnicas jurídicas que prevalecen para desarrollar esos derechos sociales y sobre todo para controlar su cumplimiento, que lo primero es el estado y luego los derechos sociales, que se ven así convertidos en concesiones más o menos graciosas de las autoridades públicas. Muchas veces da la sensación de que en la cláusula del Estado Social el orden de las palabras es el correcto; curiosamente el orden de las palabras se invierte en su versión inglesa, *Welfare State*.

En fin, lo que quiero decir ya desde una perspectiva general es que la conexión tradicional entre la seguridad social y el *Estado*, escrito con mayúscula, tiene un efecto sobre la extensión del *derecho* a la seguridad social, pues en el mejor de los casos podría sostenerse que condiciona evoluciones más allá de ese marco estatal, defecto que no se repara con convenios bilaterales o multilaterales, que tienen por finalidad garantizar a los ciudadanos de un estado que se desplazan a otro, que no van a ser considerados de modo distinto a como se considera a los del país de nueva residencia, e incluso que lo cotizado en los países firmantes del convenio va a ser computado conjuntamente a la hora de calcular la protección por contingencias y que las prestaciones pueden viajar con el migrante. Esta mera apariencia de *internacionalización* del *derecho* a la seguridad social no debe engañar, como lo indica la ubicación técnica de la misma, pues tales convenios bilaterales o multilaterales son propiamente tema de estudio de los especialistas en Derecho internacional privado<sup>3</sup>.

Para terminar esta parte introductoria de la conferencia, voy a recordar que la *estatalidad* de los sistemas existentes de seguridad social, a lo largo y ancho de ese mosaico en forma de mapamundi del que antes hablé, ha conducido en los estados más fuertes a un modelo de se-

---

<sup>2</sup> Lo explicado en el texto choca con la *tesis de la crisis del estado nacional* causada según se dice por el desplazamiento de los lugares de soberanía, que denuncia por ejemplo (entre otros juristas) FERRAJOLI, L., en varios escritos, así en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Traducción de ANDRÉS IBÁÑEZ, P., y GREPPI, A., Editorial Trotta S.A., Primera reimpresión de la octava edición, Madrid, 2019, pp. 16-17 y 30-31. Pesa mucho en la denuncia referida de esa crisis la realidad de la Unión Europea, que sobre todo influye a quienes investigamos y nos movemos en sus países miembros. De todos modos, también en la UE y en el ámbito aquí estudiado de la seguridad social se está dando la denunciada dispersión de actividades de cada estado, forzada por la globalización.

<sup>3</sup> La cuestión de la naturaleza de los convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social la había analizado hace tiempo MONTROYA MELGAR, A., "El Derecho Internacional de la Seguridad Social", en *Revista de Política Social*, núm. 61, 1964, quien escribió: "los convenios de Seguridad Social contienen básicamente normas de Derecho internacional privado, relativas a la disciplina de las relaciones de Seguridad Social en sentido propio", p. 417. El estudio de referencia en este tema es el de la malograda profesora GARCÍA RODRÍGUEZ, I., *Aspectos internacionales de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Publicaciones, Madrid, 1991.

guridad social basado en lo que se viene llamando *solidaridad institucionalizada*, terminología esta que emplea, por ejemplo, Supiot, en el que (como luego comprobaremos) se ha querido ver el paradigma de todos los sistemas de seguridad social. En él, el estado se subroga en las obligaciones derivadas de la concurrencia de las contingencias que constituyen el denominado *ideal de cobertura* de los sistemas de seguridad social y los empleadores y trabajadores se convierten en obligados tributarios. En el modelo referido de *solidaridad institucionalizada*, corresponde al estado la triple función de dictar las leyes que desarrollen la seguridad social, cumplirlas en la medida en que se ve obligado por ellas, así como controlar el cumplimiento por empleadores y trabajadores de sus obligaciones de cotizar. La *institucionalización* de la solidaridad conserva también aquel fin de orden público que intuía Weber en los seguros sociales, el estado se sitúa entre empleador y trabajador y se convierte en un tercero parcial, pero con apariencia de árbitro del conflicto social entre el capital y el trabajo. Advierto que, como es evidente, este modelo de *solidaridad institucionalizada* en el que, como he dicho, se ha querido ver el paradigma de los sistemas de seguridad social no es trasplantable al ámbito internacional.

¿Qué hemos de deducir de las reflexiones que se acaban de exponer? Por lo pronto, hemos de deducir esa innegable vinculación de la seguridad social a los ordenamientos *estatales*, pero no, debo añadir, la inapelable consideración, o relación de *causa y efecto*, de los estados como un obstáculo a la universalización del *derecho* que estamos estudiando. Es este un *derecho* que efectivamente tiene vocación universal, entre otros principios generales que lo sustentan (luego me voy a referir a ellos), pero evolutivo en su forma, que se desarrolla a través de *sistemas*, en plural, sometido más que otros derechos a las tradiciones de cada lugar. Que el papel de los *estados* hasta ahora no haya contribuido a la *internacionalización* del derecho a la seguridad social no debe llevar a prescindir de ellos en esta tarea, a querer que se vayan, sino a ver cómo se quedan. Comprobaremos a lo largo de esta exposición que todos los documentos internacionales que recogen el derecho a la seguridad social no prescinden para su realización de los *estados*, sino que configuran su papel.

## 2. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS DECLARACIONES Y TRATADOS INTERNACIONALES

Una primera alusión al *derecho* a la seguridad social en un documento de ámbito internacional se suele mantener que podemos encontrarla en la *Atlantic Charter*, acordada (porque nunca se firmó) por Franklin Roosevelt y Winston Churchill en su encuentro de 1941 en *Placentia Bay*<sup>4</sup>. Aunque este documento en su origen es bilateral, se adhirió a él buen número de gobiernos de naciones occidentales (algunos en el exilio, de países invadidos por los nazis de Alemania durante la II Guerra Mundial); asimismo, sirvió como inspiración de las iniciativas y actividades de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como se puso de manifiesto en la Conferencia de Nueva York de 1941, y se tradujo en la *Memoria* del por entonces Director interino de la Oficina Internacional del Trabajo, Edward Joseph Phelan, titulada *La OIT y la reconstrucción económica y social* (1941); a Phelan me referiré luego con más detalle<sup>5</sup>. A la *Atlantic Charter*, además, se la tiene por el origen de otras declaraciones universales de derechos posteriores, desde luego influyó sobre la *Declaración de Filadelfia*, que pronto analizaremos<sup>6</sup>.

Nos interesa de la tan citada *Atlantic Charter* su punto número 5, del que vamos a revisar la redacción originaria para proceder a compararla con la aprobada, que fue la corregida directamente y propuesta por el *Premier* británico.

<sup>4</sup> Uno de los padres del Derecho de Seguridad Social, PERSIANI, M., mantiene que la seguridad social fue “afirmada por primera vez como elemento de un programa político en la Carta Atlántica...”. En *El sistema jurídico de la previsión social*, Estudio preliminar y traducción de VIDA SORIA, J., BOE, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Primera edición, abril de 1965, p. 45.

<sup>5</sup> Ver MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo. Cien años de políticas sociales a escala mundial*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, primera edición, 2019, pp. 126, 131, por ejemplo.

<sup>6</sup> MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo... op. cit.* p. 138.

Redacción original: *The President of the USA and the Prime Minister... deem it right to make known certain common principles in the national policies of their respective countries on which they base their hopes for a better future for the world... They support fullest collaboration between Nations in economic field with object of securing for all peoples freedom from want, improved labor standard, economic advancement and social security.*

Redacción definitiva (corregida por Churchill)<sup>7</sup>: ... *They desire to bring about the fullest collaboration between all Nations in the economic field with the object of securing, for all, improved labor<sup>8</sup> standards, economic advancement and social security.*

En la versión definitiva desapareció entre los principios recogidos en la Atlantic Charter la referencia a la *liberación de la necesidad (freedom from want)*. Esta tachadura del Premier británico es importante porque “*freedom from want*”, o la *liberación de la necesidad*, fue una de las libertades en que, según Roosevelt, debería fundarse el futuro de las naciones después de la II Guerra Mundial, que fueron esgrimidas en el discurso conocido precisamente como *De las cuatro libertades*, pronunciado el 6 de enero de 1941 ante el Congreso de Diputados de EEUU. Que esto no lo supiera un lector tan impenitente y un político tan activo como Churchill es francamente muy difícil de creer. Claro que también podría interpretarse que el *Premier* había visto en la alusión a esa *liberación de la necesidad* una reiteración de la seguridad social; recuerdo que no tantos años después de aprobarse la *Atlantic Charter* se llegó a escribir por un autor reputado como Persiani, en los momentos iniciales de construcción de nuestra rama del Derecho, que “*el principio en que radica la base de la Seguridad Social es el de la libertad o liberación respecto de las situaciones de necesidad...*”<sup>9</sup>.

Apunto, para que conozcamos la fuentes de esta incipiente internacionalización del derecho examinado, que la referencia a la seguridad social se mantuvo, sin duda por la presión de los asesores americanos de la presidencia, que son quienes con toda probabilidad la insertaron en el borrador de la *Charter*, pues habían logrado la aprobación pocos años antes la *Social Security Act* (1935), que sería punto de inicio de una nueva etapa histórica de la protección social, la del *Welfare State*; está claro, para quien examine el texto del documento al que me refiero, que fue redactado por esos asesores americanos (autoría que como la palabra *labor* que en él se inserta clamorosamente proclama, o como la mención apenas recordada a “*freedom from want*” recuerda).

Por cierto, que llegar por esos americanos hasta el *derecho* a la seguridad social no había sido tarea fácil, pues primero hubo que sortear muchos relevantes obstáculos que se le oponían. Uno de los mayores, desprender la protección social del campo de la *responsabilidad* y acercarla al de la *solidaridad*. Aunque no se suele resaltar, el tópico de Adam Smith según el cual el motor de la economía es la persecución por cada uno del propio interés, puede interpretarse en el sentido de que quien no persigue ese interés no tiene derecho a protección alguna si cae en la necesidad, aunque el abandono del interés en este punto pueda obedecer incluso a motivos lógicos. Se ha señalado que la tesis de la *culpa* relacionándola con la pobreza y la protección social pública fue mantenida por Calvin Coolidge y Herbert Hoover, el predecesor de Roosevelt en la presidencia de EEUU; este último fue quien desterró su empleo al menos en el sentido que se le venía dando<sup>10</sup>.

Pero es corriente afirmar que es la *Declaración de Filadelfia* de 1944 el texto en que se reconoce por primera vez de forma indubitada el carácter universal de la seguridad social. Al res-

<sup>7</sup> El texto corregido por Winston CHURCHILL de la *Atlantic Charter* puede consultarse, entre otras fuentes, en la entrada del mismo nombre de la Wikipedia; [https://en.wikipedia.org/wiki/Atlantic\\_Charter](https://en.wikipedia.org/wiki/Atlantic_Charter) (consultado 30.10.2020).

<sup>8</sup> “Labor” es la versión americana del inglés “labour”.

<sup>9</sup> PERSIANI, M., *El sistema jurídico de la previsión social*, op. cit. p. 46.

<sup>10</sup> Ver SANDEL, M., *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?* Traducción de SANTOS MOSQUERA, A., Penguin Random House Grupo Editorial, primera edición, septiembre de 2020, pp. 85-88.



pecto, ha podido escribir Supiot que la *Declaración de Filadelfia* es “la primera declaración internacional de derechos con vocación de universalidad”<sup>11</sup> y como tal precedente influiría sobre textos internacionales posteriores. El documento combinaba las ideas sobre las que se erigía la que podemos llamar *parte social* del *New Deal* de Roosevelt con las de los reformistas sociales europeos, entre ellos las de William Beveridge<sup>12</sup>. Esta *Declaración* se firmó en la Casa Blanca<sup>13</sup>. En ella se fijan los *finés* y *objetivos* de la OIT (así textualmente se señala en su título, aunque su contenido va más allá de esta anunciada vocación programática de una organización especializada), a cuyas actividades en pro del derecho analizado me referiré con detalle más adelante. En su parte III se proclama:

“La Conferencia (General de la OIT) reconoce la obligación solemne de la OIT de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan:

“(f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa...”.

Por lo que a nosotros respecta, más importante es señalar que la mención que encontramos de la seguridad social en la *Declaración de Filadelfia* va a evolucionar para convertirse en mención del *derecho* a la seguridad social en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948 (DUDH). Me interesa destacar, para volver de nuevo a un hilo conductor que sigue a lo largo de esta conferencia, que ya ha quedado indicado, que la fórmula referida se recibía (con debate, como luego veremos) en los círculos académicos de los EEUU pocos años después de la aprobación de la *Social Security Act*. Sobre la DUDH influyó la tabla de derechos humanos esenciales elaborada durante los años 1941 a 1944 por un comité de expertos reunidos por el *American Law Institute*, que textualmente recogía “every one (sic) has the right to social security” (art. 15)<sup>14</sup>. Pero como he adelantado, la fórmula “derecho a la seguridad social” no se aceptaba por entonces, por algunos, tan pacíficamente: por citar una prueba del debate existente, recuerdo que uno de los miembros del comité redactor de la declaración del ALI, el profesor de Harvard Warren A Seavey, no consideraba derechos *esenciales*, dignos por tanto de figurar en ella, ni la educación ni la seguridad social<sup>15</sup>.

En la actualidad, el *derecho* a la seguridad social se inserta tanto en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948 (DUDH), inspirada en aquellas fuentes originarias que acabo de indicar, como en el *Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas* de 1966 (PIDESC), cuyos textos reproduzco y brevemente comento:

*Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 22.* “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social...”.

<sup>11</sup> SUPIOT, A., *El espíritu de Filadelfia. La justicia social frente al mercado total*. Traducción de TERRÉ, J., Ediciones Península, Barcelona, 2011, p. 11.

<sup>12</sup> MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo...* op. cit. p. 119.

<sup>13</sup> En presencia del Presidente ROOSEVELT. Prueba fotográfica de la firma de la Declaración de Filadelfia ante ROOSEVELT puede encontrarse en MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo...* op. cit. p. 120. Sobre la génesis de la Declaración, los conflictos que tuvieron que enfrentarse para aprobarla y los problemas que suscitó su desarrollo y aplicación, op. cit. pp. 136-143.

<sup>14</sup> *Statement of Essential Human Rights. Drafted by a Committee representing principal cultures of the world, appointed by the American Law Institute*. Distributed by AMERICANS UNITED FOR WORLD ORGANISATION, 1945. El documento se asumió oficiosamente por ALI. Apunto como curiosidad que del Comité referido formó parte el exministro republicano español Julio ÁLVAREZ DEL VAYO. También interesa destacar que del comité formó parte Wilfred JENKS, que posteriormente sería Director General de la OIT.

<sup>15</sup> Ver *Statement of Essential Human Rights. Drafted by a Committee representing principal cultures of the world, appointed by the American Law Institute*, op. cit. p. 8.

*Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 25.1. “Toda persona... tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.*

*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 9. “Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.*

*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 11. “Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia...”.*

Paremos un poco en los principios sobre los que basa el *derecho* a la seguridad social recogido en la DUDH y posteriormente en el PIDESC. En primer lugar, destaco el de *universalidad*, propio de todo derecho humano, “*toda persona*” se lee en ella tiene el referido derecho. En segundo lugar, menciono el principio de la *solidaridad*, pues en la DUDH también se lee que el tan citado derecho lo tiene toda persona “*como miembro de la sociedad*”. Además, vinculándolo al derecho que nos ocupa, se añade para reforzar su carácter internacional y general e iniciar el proceso de apartarlo del monopolio que sobre él venían ejerciendo los estados, que toda persona debe obtener la satisfacción de sus derechos económicos y sociales “*indispensables a su dignidad*” por un medio concreto: “*mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado...*”. En fin, las menciones que se hacen en los textos apenas examinados del *derecho* a la seguridad social ponen cuidado en distinguirlo de los seguros sociales (que son una técnica de protección social, no derechos).

Como puede apreciarse, estamos ante documentos con forma de *declaraciones*, aunque el PIDESC es, además, un tratado. La constatación es muy relevante, pues tiene sentido que el *derecho* aquí estudiado se recoja en una *declaración* para evitar que se considere mera retórica jurídica (con ello, se da un regreso a fuentes antiguas, pensemos en las tesis de Condorcet sobre las *declaraciones de derechos*). Así, el tan repetido *derecho* encuentra su origen y existencia en las *declaraciones*, existe normativamente, y no puede ser confundido con el conjunto de *garantías* arbitradas para satisfacerlo. Además, todo parece indicar que la DUDH es el medio idóneo para recibir un *derecho* tan relevante como el que ahora analizamos. La propia característica de esa fuente apuntada, la naturaleza evolutiva de esa tan citada *declaración* (que de nuevo nos devuelve a planteamientos manejados por Condorcet en los inicios de la modernidad jurídica), se ajusta con perfección técnica a un derecho que tiene un carácter a la vez atemporal en su esencia y evolutivo en su forma.

Profundizando algo más en este tema, recuerdo que, en cuanto a la fuerza de obligar de la DUDH, con Ushakova, he escrito<sup>16</sup> que prácticamente todos los estados forman parte del PIDESC, lo que permite afirmar el reconocimiento generalizado de los derechos por él recogidos y, por ende, del contenido de la DUDH. Este reconocimiento de la *Declaración* por sí misma y a través de los derechos plasmados en el PIDESC, así como la repercusión que ha tenido en otros ordenamientos nacionales e internacionales lleva a afirmar el carácter consuetudinario de la primera<sup>17</sup>. Aunque es verdad que la DUDH se aprobó como instrumento no vinculante, el re-

<sup>16</sup> DEL VALLE, J. M., USHAKOVA, T. “El valor jurídico de los derechos sociales en la Declaración Universal de Derechos Humanos”. En PINTO FONTANILLO, J. A., SÁNCHEZ DE LA TORRE, A. (Ed.), *Los Derechos Humanos en el siglo XXI, Tomo IV. Los derechos humanos desde la perspectiva jurídica*. Edita Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, EDISOFER. Madrid, 2020.

<sup>17</sup> USHAKOVA, T. “Una visión crítica del significado de la DUDH, con especial referencia a los derechos sociales”, pp. 623 y ss., en PRONER, C., OLÁSULO, H., VILLÁN DURÁN, C., RICOMB, G., BACK, CH. (Coords.), *70.º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La protección internacional de los derechos humanos en cuestión*, Tirant lo Blanch, Valencia 2018.

conocimiento de los derechos contemplados en ella permite dotarles de valor obligatorio, puesto que las normas consuetudinarias de Derecho internacional son fuentes jurídicas; el tan citado carácter consuetudinario se extiende, por lo menos, al conjunto de derechos más relevantes, entre los que es posible situar al que ahora analizamos.

Para terminar estas reflexiones sobre los principales documentos internacionales en los que se recoge el *derecho* a la seguridad social quiero llamar la atención sobre su actualidad y dinamismo; no constituyen, ni la DUDH (favorecida como hemos visto por la evolución jurídica) ni el PIDESC textos muertos, pues de mantener su vitalidad se encargan organismos como el *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, al que se atribuye la supervisión de la aplicación del tan citado PIDESC<sup>18</sup>, y que entre sus observaciones dictó la *Observación General número 19, Derecho a seguridad social*, de 16 de marzo de 2006, en la que se reconoce el protagonismo de los estados al articular sus sistemas, pero se recuerda asimismo la dimensión internacional de la seguridad social.

*“El... Pacto exige... a los Estados que reconozcan el papel fundamental de la cooperación y la asistencia internacionales...”*

*“... Los Estados Partes económicamente desarrollados tienen una responsabilidad y un interés especiales en ayudar a los Estados en desarrollo a este respecto.”*

*“Los Estados Partes deben velar por que en los acuerdos internacionales se preste la debida atención al derecho a la seguridad social...”*

### 3. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS INSTRUMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

No estaría completa la presente aproximación a la seguridad social en el ámbito internacional si faltase la alusión a su segunda fuente nutricia; junto a las declaraciones apenas citadas, hay que reparar en la labor realizada casi desde su creación por la OIT a través de sus convenios y recomendaciones, labor a la que paso a referirme.

#### La época inicial, la notable influencia del seguro social bismarckiano

La contribución de la OIT al proceso de reconocimiento internacional del *derecho* a la Seguridad Social es desigual, aunque se ha hecho modernamente más relevante. En una etapa inicial, las normas sobre protección social aprobadas por la organización se inspiraron en el modelo bismarckiano; si bien es verdad que casi desde su fundación se gestaron en su seno convenios relacionados con la previsión social, imperará entonces en su estructura el precedente del *seguro social*<sup>19</sup>. Aunque el dato no es muy conocido, está históricamente comprobado que Alemania fue admitida en la OIT en 1919, y sus funcionarios y técnicos se incorporaron a sus organismos especializados, con el fin confesado de promover la internacionalización de su sistema de seguros sociales<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) se creó por Resolución del ECOSOC 1985/17, de 28 de mayo. Entre otras actividades que se le encomiendan, está la de aprobar observaciones interpretativas de las disposiciones del PIDESC.

<sup>19</sup> Ver *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*. Conferencia Internacional del Trabajo, 100.<sup>a</sup> reunión, 2011, Edita Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, p. 10. Entre los años 1919 y 1939 se adoptaron por la OIT quince convenios y once recomendaciones reguladores de seguros sociales.

<sup>20</sup> Ver MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo... op. cit.* pg. 42. En resolución, escribe el autor citado, “durante sus dos primeros decenios de vida, la OIT adoptó convenios relativos a los regímenes de seguridad social que abordaban la vejez, la enfermedad, los accidentes y el desempleo. Estas normas se basaban en el ‘modelo alemán’ de regímenes de seguros contributivos asociados al contrato del trabajador en cuestión, y reflejaban la inclinación de la OIT por el trabajo industrial”, *op. cit.* p. 72.



Prevalecerá así en la etapa primera de la organización la técnica del convenio, única alternativa de la OIT a la norma legal nacional, y por influencia del tan repetido sistema de seguros sociales, la regulación asistemática de las contingencias protegidas (el accidente de trabajo, enfermedades, vejez, invalidez, maternidad... serán objeto de regulación independiente), la limitación en el ámbito subjetivo, inspirado por el trabajo industrial asalariado por cuenta ajena, y sobre todo lo *colectivo* sobre lo individual, esto es, la consideración de la previsión como una política estatal dirigida a garantizar la paz, e indirectamente un modelo económico *concreto*<sup>21</sup>.

A mi juicio, es buena prueba de los límites autoimpuestos por la OIT en esta época el texto de la *Recomendación sobre el seguro social (agricultura), 1921 (núm. 17)*, en la que, sin más, se aconseja a cada estado la extensión legal de los seguros sociales de ese estado a otros sectores económicos distintos del industrial, en el caso referido a la agricultura; hasta esto, quizá no se podía llegar a más, alcanzaba el proceso de internacionalización del derecho a la protección social por aquel entonces. Según el citado instrumento, que paso a leer:

*“La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo recomienda:*

*“Que cada Miembro de la Organización Internacional del Trabajo extienda a los asalariados agrícolas el beneficio de aquellas de sus leyes y reglamentos que instituyan un sistema de seguro contra enfermedad, invalidez, vejez y otros riesgos sociales análogos, en condiciones equivalentes a las aplicadas a los trabajadores de la industria y del comercio”.*

*Recomendación sobre la seguridad social de los medios de vida 1944 (número 67)*

A acabar con esa etapa apenas señalada de influencia de los seguros sociales contribuyó la aprobación de uno de los documentos más importantes sobre los que pasa esta ruta dirigida hacia el reconocimiento internacional de la seguridad social como *derecho*, me refiero a la *Recomendación sobre la seguridad social de los medios de vida 1944 (número 67)*<sup>22</sup>, elaborada por cierto paralelamente a los importantes informes sobre la seguridad social de la comisión presidida por Lord Beveridge. Prestemos atención al año en que se aprueba este instrumento, 1944, el mismo año de la *Declaración de Filadelfia*, a la que antes me referí, porque es posible afirmar que la *Recomendación sobre la seguridad social de los medios de vida 1944 (número 67)* es el primer digno vástago de aquel tratado histórico<sup>23</sup> y, como veremos, de la *Atlantic Charter*.

El texto de la *Recomendación* se redactó siendo Director General de la Oficina Internacional del Trabajo un coautor de la *Declaración de Filadelfia*, el antes citado Phelan. En el puesto, Phelan había sucedido a John Gilbert Winant, personaje muy interesante, hombre próximo al Roosevelt, quien le había nombrado presidente del *Social Security Board* de EEUU. Quiero señalar este dato, porque es precisamente en la segunda década de los años treinta del siglo XX

<sup>21</sup> NUBBERGER, A., sintetiza lo logrado en los primeros años de la Organización en las siguientes frases: “The idea of building up insurance systems for the workers is transported from the national to the international level. The common features of the dominant type of national systems are then filtered out and made compulsory for all States... The systems are a mirror of the development of social protection systems in Western Europe at a given point in time...”. Sobre el período que la misma autora denomina “the social insurance approach prior to World War II”, ver NUBBERGER, A., “Evaluating the ILO’s Approach to Standard-Setting and Monitoring in the Field of Social Security”, en *Social Security as a human right. Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR – Some challenges*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2007, pp. 104-107.

<sup>22</sup> Se ha escrito que la Recomendación sobre la seguridad social de los medios de vida 1944 (número 67) de la OIT preparó “el camino que condujo a la formulación de la seguridad social como un derecho humano”, en *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, p. 12.

<sup>23</sup> La Declaración de Filadelfia se aprobó el día 10 de mayo de 1944 y la Recomendación sobre la seguridad social de los medios de vida, 1944 (número 67), el 12 de mayo de 1944.

cuando comienza la influencia americana sobre la OIT, oscilante en la forma, con muchos altos y bajos, pero evidente en el fondo, que por lo que aquí interesa llevará a medio plazo a dotar de dimensión internacional a algunas de las ideas y políticas que nutren el *New Deal*<sup>24</sup>. Se ha llegado a decir que durante la II Guerra Mundial fue el presidente americano quien contribuyó “a conformar las nuevas bases de derechos humanos para la labor de la OIT”<sup>25</sup>.

Este proceso, tiene, como vemos, nombres y apellidos. Sería incompleta la lista de los citados si no recordásemos precisamente en este momento a Frances Perkins, Secretaria de Trabajo en el gobierno de Roosevelt, a quien se debe la preparación de la *Social Security Act* de 1935, la internacionalización (de la que acabo de hablar) del tan citado *New Deal*, el apoyo a la celebración de la conferencia de Filadelfia en 1944 en la que se aprobó la *Declaración* del mismo nombre y puedo decir que casi la idea de un *derecho* a la seguridad social<sup>26</sup>. Asimismo, no pueden faltar aquí los nombres de los miembros de la comisión nombrada para redactar el proyecto de *Social Security Act*, que se creó por la *Executive Order 6757*, de 29 de junio de 1934, orden que lleva por título *Initiating Studies on Social and Economic Security*; entre aquellos miembros menciono a dos economistas, considerados padres de la seguridad social, Edwin E. Witte y Arthur J. Altmeyer<sup>27</sup>, junto con el colaborador de Perkins, el también economista Thomas H. Eliot<sup>28</sup>.

En el *Preámbulo de la Recomendación núm. 67* de la OIT se alude a la *Atlantic Charter*, para resaltar que “*prevé la más completa colaboración entre todas las naciones en el campo económico, con el objeto de asegurar, para todos, mejores condiciones de trabajo, progreso económico y seguridad social*”, y se recuerda que la OIT “*se solidarizó con este principio (sic)...*”. En ella, por primera vez en un documento de vocación internacional, se reconoce la seguridad social como un *derecho*. Efectivamente, se llegará a decir por los expertos que la *Recomendación núm. 67* de la OIT es prueba de una primera aproximación (no definitiva, como luego destacaré) a la seguridad social basada en los derechos<sup>29</sup>. En resolución, en esta etapa de la OIT, tenderán a prevalecer como principios inspiradores de su actividad en la materia la *dignidad* de la persona y la *justicia social* (en su versión modernamente reelaborada, que la rescata del vaciamiento de contenido que se hizo de ella en períodos anteriores, por ejemplo, aquel en que destacaron los llamados socialistas de cátedra alemanes). La persona, pero no el colectivo con el que se identifica (la clase trabajadora), ni sobre todo la amenaza que ese colectivo pueda representar para los sistemas económicos occidentales, comenzará a considerarse base de la seguridad social.

<sup>24</sup> Se ha escrito que “las políticas del New Deal de Roosevelt sirvieron de fuente de inspiración y de modelo para el programa de intervención social y económica de la OIT bajo los auspicios de la democracia liberal... la elección de ROOSEVELT en el punto álgido de la crisis económica fue un regalo para la OIT. En retrospectiva, no es exagerado decir que probablemente fue el motivo más importante por el que la OIT consiguió sobrevivir en la década (de 1930) ... Cuando llegó a la presidencia... ROOSEVELT inició casi instantáneamente un proceso de acercamiento a la OIT que finalmente tuvo como resultado que los Estados Unidos ingresaran en esta en 1934...”, MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo...*, op. cit. pp. 99, 108. Sin embargo, el presidente ROOSEVELT vetó en 1940, tras el armisticio de Francia, el asilo de la OIT en EE.UU., por lo que la organización tuvo que derivar hacia Canadá; aunque luego, a través de su Secretaria de Trabajo, Frances PERKINS, incentivó y facilitó en 1941 la importante Conferencia de la OIT en Nueva York, op. cit. pp. 121, 125. Tras la muerte de ROOSEVELT, el apoyo americano a la OIT oscilaba, según oscilaba su política interna, que se acercaba o alejaba de los postulados del New Deal, e internacional, ver por ejemplo op. cit. p. 155.

<sup>25</sup> MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo...*, op. cit. p. 197.

<sup>26</sup> MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo...* op. cit. pp. 108, 135.

<sup>27</sup> Coautor por cierto de un libro interesante sobre el tema de esta exposición: MYRDAL, A., ALTMAYER, A. J., RUSK, D., *America's Role in International Social Welfare*, New York, Columbia University Press, 1955.

<sup>28</sup> Alguna información en español sobre la génesis, composición y recepción de los trabajos de esa comisión referida en el texto puede encontrarse en GALBRAITH, J. K., *Historia de la Economía*, Traducción de RODRÍGUEZ-CAMPOAMOR, H., Editorial Ariel S.A., 8.ª edición: septiembre 1998, capítulo XVI.

<sup>29</sup> Sobre la etapa del denominado “*idealistic approach during the war*” (II Guerra Mundial), NUBBERGER, A., “Evaluating the ILO’s Approach to Standard-Setting and Monitoring in the Field of Social Security”, op. cit. pp. 107-108.

Una cuestión en la que debemos parar es el motivo por el que en aquel año 1944 se aprobaba una *recomendación* y no un *convenio* sobre cuestión tan esencial como la seguridad social (motivo que no era solo la apuntada situación excepcional en que por entonces se desarrollaban los trabajos de la OIT). El tránsito hacia las nuevas técnicas de protección y garantía de derechos frente a las necesidades imponía exigencias, entre ellas un nuevo tipo de *norma*, que superase las limitaciones de la legal y por extensión de la *convencional* que hasta entonces había venido siendo la preferida de la OIT; una *norma* que permitiese formular *principios* y *objetivos*, con vocación atemporal y universal, de naturaleza *constituyente*. Para lograr tales fines, dado el escaso abanico normativo de que disponía la organización, la recomendación parecía ofrecer más posibilidades que el convenio<sup>30</sup>. Desde luego, en el *Preámbulo* de la *Recomendación* núm. 67 de la OIT se insistía en que en ella se recogían *principios generales*, o *principios directivos*, destinados a que los miembros de la organización desarrollasen sistemas de seguridad social con el fin de “cumplir” (sic) lo dispuesto en la *Atlantic Charter*. Quizá no nos equivoquemos al pensar que el tantas veces mencionado documento de 1944 constituía un precedente que inauguraba lo que hoy se conoce como *soft law*; y lo inauguraba con cierto éxito: una lectura al texto del tan citado documento nos probará que muchos de los elementos y técnicas de nuestros actuales sistemas de seguridad social vienen precisamente mencionados en él, fueron por tanto los inspiradores de estos actuales sistemas.

En la *Recomendación número 67* de la OIT se identifican los *principios*, antes expuestos, sobre los que se va a erigir pocos años más tarde el *derecho* a la seguridad social recogido en la DUDH, y que vuelvo rápidamente a recordar ahora. En primer lugar, el de *universalidad* (arts. 17, 29, 30), hasta un punto tal que es posible afirmar que en ella “se materializó un cambio fundamental de paradigma en las políticas sobre seguridad social, ya que su énfasis prioritario se trasladó de la protección... para los trabajadores a la protección para toda la población”<sup>31</sup>. La *Recomendación* núm. 67 fue además “el primer instrumento internacional en que la asistencia social se definió como un complemento del seguro social”<sup>32</sup>; así pues, tenía recepción en ella el *principio de solidaridad*, que alejaba la seguridad social del seguro social *bismarckiano*. Se lee en el documento comentado que “las necesidades que no estén cubiertas por el seguro social obligatorio deberían estarlo por la asistencia social...”. El seguro social pasará, pues, en la OIT a un segundo plano, al de mera técnica de protección social. En fin, entre esos *principios directivos* (aunque los que vienen son más bien *principios técnicos*) se recogían la necesidad de “unificación de los sistemas de seguro social”, o, dicho de otro modo, la necesidad de construir la seguridad social como sistema, el *ideal de cobertura* (similar al actual), la garantía de la suficiencia de las prestaciones, la *financiación tripartita* de las citadas prestaciones (a repartir entre asegurados, empleadores y contribuyentes).

Partiendo de lo expuesto, la *Recomendación* núm. 67 también puede ser entendida como el enunciado de una serie de límites a imponer a los estados miembros de la OIT a la hora de regular sus sistemas de previsión, como un recorte de la discrecionalidad que se arrogaban en este punto, erigida sobre la pretendida posibilidad de cada uno de ellos de disponer de sus medios económicos a su particular antojo.

<sup>30</sup> El mismo año en que se aprobaba el Convenio sobre seguridad social (norma mínima), MYERS, R. J., Ver MYERS, R. J., “Minimum Standards of Social Security: New International Convention”, *Social Security Bulletin*, October 1952, p. 3, escribía: “... A Recommendation is, as its name implies, a statement of principles or practices considered desirable... Recommendations often tend to prescribe higher standards and more specific procedures than Conventions...”.

<sup>31</sup> *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, op. cit. p. 19.

<sup>32</sup> *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, op. cit. p. 20.

En fin, indico que la *Recomendación núm. 67* de la OIT fija además con gran acierto la situación de necesidad que cubre la seguridad social y que no es otra que las consecuencias de la falta de trabajo, bien por imposibilidad real de realizarlo, bien porque no resulta exigible (caso de la pensión por vejez); en el documento se lee que: “... *Los regímenes de seguridad social de los medios de vida deberían aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria, restableciendo, en un nivel razonable, las entradas (sic) perdidas a causa de la incapacidad para trabajar..., o para obtener trabajo remunerado o a causa de la muerte del jefe de familia...*”.

Termino recordando que la *Recomendación núm. 67* ha de considerarse todavía hoy uno de los estándares *actuales* más progresistas de la OIT. El llamado Grupo de Trabajo Cartier, que entre 1995 y 2002 analizó la vigencia de las normas aprobadas por la organización hasta 1985, consideró la *Recomendación núm. 67* como “*instrumento actualizado*”<sup>33</sup>. Los expertos sentencian que<sup>34</sup>: “... *sigue siendo pertinente... en particular por lo que se refiere a los principios rectores que (propone) para guiar la legislación y la práctica de los países y la acción de la OIT encaminada a extender la seguridad social a todas las personas...*”.

En fin, vuelvo al principio de este apartado para recalcar que, increíblemente, la II Guerra Mundial le estaba sentando bien tanto al *derecho* a la seguridad social como a la OIT, que comenzaban a formar una pareja extraordinaria, pues como ha escrito Maul, recordando esta etapa que ahora nos interesa “*los expertos de la OIT lucharon con un fervor inquebrantable por la promoción internacional de la seguridad social*”<sup>35</sup>. Todo ello por cierto en un contexto en que los apoyos a la OIT como institución variaban, hasta llegar por ejemplo al ninguno precisamente en momentos de ese año que parecía mágico de 1944 y en 1945<sup>36</sup>.

### *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) 1952 (número 102)*

La aprobación del *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)* en 1952, iba a marcar una nueva etapa en la actividad normativa de la OIT<sup>37</sup>. Esa aprobación se gestionó siendo di-

<sup>33</sup> Sobre el llamado *Grupo de Trabajo Cartier*, técnicamente *Grupo de Trabajo sobre Política de Revisión de Normas, de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo del Consejo de Administración*, ver *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, op. cit. p. 16.

<sup>34</sup> *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, op. cit. p. 25. No obstante, a lo expuesto en el texto la Comisión de Expertos añade una advertencia sobre la *Recomendación núm. 67*: “... ha perdido gran parte de su capacidad de motivación y no llega a inspirar a los países para crear sistemas modernos de seguridad social concordantes con el modelo general elaborado (en 1944) ... Lo que se consideraba revolucionario en los albores de la era de la seguridad social puede parecer ahora cosa de rutina...”.

<sup>35</sup> MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo...*, op. cit. p. 133. Algunas acciones de la organización daban cuenta de este dinamismo, así, por citar un ejemplo: “En julio de 1943, la OIT pudo llevar a Beveridge y a otros expertos acreditados en materia de seguridad social a una Conferencia panamericana sobre seguridad social celebrada en Montreal, que dio lugar a la redacción de una «Carta Internacional de la Seguridad Social» en la que se pedía el establecimiento de regímenes nacionales de seguridad social en todo el mundo y la celebración de convenios internacionales para coordinar las medidas”, op. cit. p. 133.

<sup>36</sup> Ver MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo...* op. cit. p. 146.

<sup>37</sup> Del *Convenio sobre seguridad social (norma mínima) núm. 102*, me he ocupado más extensamente en DEL VALLE, J. M., *El derecho de la seguridad social*, op. cit. pp. 154-165. Sobre su contenido, MYERS, R. J., ver MYERS, R. J., “Minimum Standards of Social Security: New International Convention”, op. cit. pp. 3-10. Un análisis completo de la referida norma, que a veces incurre en la apología, se ofrece en *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, op. cit. pp. 26-45. Por ejemplo, son discutibles, cuando no se hace el menor matiz, las afirmaciones siguientes: “... el Convenio núm. 102 materializó las ideas de las Recomendaciones de 1944...”;



rector general de la Organización el americano David A. Morse<sup>38</sup>. El largo período de Morse al frente de la Oficina Internacional del Trabajo se caracterizó, por un lado, por la atención de la OIT a las naciones subdesarrolladas, hasta convertirse en una agencia de ayuda al desarrollo; por otro, por la adopción de los estados occidentales como modelo de ese desarrollo. De esos estados se tenía una visión que abarcaba el período anterior y posterior (por lo que anunciaba el futuro, no por lo que efectivamente se veía en una Europa casi reducida a escombros) a la II Guerra Mundial. Se ha escrito que la organización en esta etapa referida llegó a “convertirse con bastante naturalidad en una... de primera línea del bloque occidental”<sup>39</sup>.

La observación de la historia moderna de los estados occidentales no podía pasar por alto precisamente esto, que era una historia de formación de *estados* fuertes, óptica por cierto que favorecía la integración en la OIT de los dos bloques en que quedó partido el mundo en tiempos tan turbulentos como fueron los de la Guerra Fría, pues en aquellos años ni un bloque ni otro podían aceptar una visión internacionalista en la organización que asumiese únicamente los principios sobre los que se basaba el uno o el otro, que para colmo eran incompatibles. La situación apenas descrita va a influir en la redacción y posterior historia del instrumento que inmediatamente vamos a examinar.

El Convenio sobre la *Seguridad Social (norma mínima)*, núm. 102<sup>40</sup> mereció en principio por parte de los agentes internacionales una valoración muy positiva, según se dijo por su perfección técnica<sup>41</sup>. En él se formuló de manera completa la cobertura de los sistemas de seguridad social, se indicaron los “niveles cuantitativos de protección básica”, que garantizarían la suficiencia de las prestaciones, atendiendo a parámetros tipo vigentes en economías evolucionadas<sup>42</sup> y se fijaron requisitos estadísticos en cuanto a la cobertura subjetiva mínima de los tan repetidos sistemas, con referencia a porcentajes de la población asalariada, del trabajador industrial o del residente. Por medio de “cláusulas de flexibilidad”, se permitió (entre otras opciones) que cada estado que lo ratificara aceptase sólo algunas de las partes relativas a las prestaciones que en él se regulaban; se suele resaltar la norma del instrumento que les franquea, según sea su desarrollo económico, y siempre que se expongan las razones correspondientes para justificarla, la excepción temporal de la aplicación de algunas de sus partes o de sus provisiones<sup>43</sup>. Se su-

“... el Convenio núm. 102 se inspiró en la idea de que no existe un modelo perfecto de seguridad social...”; *op. cit.* pp. 26 y 28. La lectura de lo escrito en el texto sobre este instrumento ayudará al lector a formar opinión sobre su significado y contenido.

<sup>38</sup> Sobre D. A. MORSE, por ejemplo, MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo...*, *op. cit.* pp. 156, 161-163, 171, 173-174.

<sup>39</sup> MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo...*, *op. cit.* p. 150. Esta situación influyó sobre la actividad normativa de la OIT, según se ha dicho, “las normas internacionales de trabajo de la OIT, su Constitución y los principios de la Declaración de Filadelfia se presentaban como herramientas de modernización burocrática en el Sur global. Estas normas y valores se interpretaban y fomentaban en la práctica como un conjunto de lecciones aprendidas por las democracias liberales de Europa y Norteamérica a raíz de las crisis políticas y económicas del pasado, que estaban asociadas con el desarrollo de su propio orden capitalista en los siglos XIX y XX”, en MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo...*, *op. cit.* p. 174.

<sup>40</sup> En los párrafos que siguen vamos a recordar algunos de los argumentos a favor del convenio referido en DEL VALLE, J. M. y USHAKOVA, T., “El derecho a la Seguridad Social y el Convenio número 102 de la Organización Internacional del Trabajo”, en AA.VV., *Estudios sobre Seguridad Social. Libro homenaje al profesor José Ignacio García Ninet*, Edita Atelier, Libros Jurídicos, Barcelona 2017, Apartado II, pp. 269-276.

<sup>41</sup> Las contingencias para las que se establecen prestaciones son asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes de trabajo y enfermedad profesional, situaciones familiares, maternidad, invalidez y sobrevivientes (Partes II a X del *Convenio núm. 102*).

<sup>42</sup> *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, *op. cit.* p. 27.

<sup>43</sup> En efecto, en el Convenio núm. 102 se establece (art. 3.1) que: “... todo miembro cuya economía y cuyos recursos médicos estén insuficientemente desarrollados podrá acogerse, mediante una declaración anexa a su ratificación –si las autoridades competentes lo desean, y durante todo el tiempo que lo consideren necesario–, a...”



ponía que estas concesiones iban a facilitar la extensión de la seguridad social a muchos estados miembros de la OIT; dicho de otro modo, iba a hacer posible la *universalización* de la seguridad social<sup>44</sup>. Pero se suele sostener que los logros de este documento, según vemos tan perfecto técnicamente, no han sido relevantes; hace tiempo que se asume por muchos especialistas y por la propia OIT que el *Convenio núm. 102* no puede considerarse el medio más idóneo para exportar la seguridad social al ámbito internacional.

Si nos fijamos, el citado *Convenio núm. 102* no garantiza la protección universal de los potenciales beneficiarios del sistema, ni ofrece para aquellos que sí se benefician de su aplicación una protección completa y eficaz, en realidad se aparta de ruta de los derechos, no tiene por cimiento el *derecho* a la seguridad social. Analicemos más concretamente la supuesta ventaja otorgada por él a los países menos desarrollados para descolgarse de su contenido. Esta supuesta ventaja entra en conflicto con los principios de *universalidad* y *solidaridad* que son propios del *derecho* humano a la seguridad social. Por ejemplo, limitar la maternidad a categorías de asalariados que trabajan en empresas industriales de cierto tamaño no parece aceptable en los sistemas de seguridad social basados en los derechos, por mucho que se aplace y no quede descartado llegar a las exigencias *lógicas* de esos derechos en un futuro hipotético (cuyo advenimiento queda fuera de todo control y medida temporal). A la misma conclusión hay que llegar con respecto a la cláusula que permite la ratificación parcial del convenio, en su sentido literal, esto es, la ratificación *por partes*, procedimiento que puede privar a toda la población de prestaciones de las que al menos tendría que disponer siempre (no en el futuro, o cuando sea posible) en su grado mínimo<sup>45</sup>. Tal vez el mejor resumen de las fallas del *Convenio núm. 102* lo ha ofrecido la propia OIT en uno de sus documentos<sup>46</sup>: “*El Convenio núm. 102 no requiere la cobertura universal, ni tampoco un conjunto completo de prestaciones de seguridad social esenciales... para garantizar una protección básica a lo largo de todo el ciclo de vida. Tampoco ofrece a los países orientaciones para establecer un orden de prioridad y una secuencia de las prestaciones que han de otorgarse, que tengan en cuenta las necesidades más urgentes en materia de protección y los recursos disponibles en el país.*”

En resolución, repito que el fundamento último examinado del *Convenio núm. 102* no es el *derecho* a la seguridad social. Ni en su *Preámbulo* ni su *Parte I* se mencionan los principios sobre los que se erige, aunque en él se recojan, como retazos, algunos de los elementos característicos del *derecho* que tendría que haberlo inspirado<sup>47</sup>. El caso es que la mención del *de-*

---

excepciones temporales...”. Estas excepciones contemplan la facultad de limitar la concesión de prestaciones por algunas contingencias (asistencia sanitaria, enfermedad, desempleo, vejez, accidente de trabajo y enfermedad profesional, situaciones familiares, maternidad, invalidez, sobrevivientes) a categorías prescritas de asalariados que trabajan en empresas industriales con plantillas de al menos veinte personas (arts. 9.d; 15.d; 21.c; 27.d; 33.b; 41.d; 48.c; 55.d; 61.d); la facultad de limitar a trece semanas la asistencia sanitaria (art. 12.2) o el subsidio por enfermedad (art. 18.2); la posibilidad de limitar a prestaciones mínimas la asistencia médica y farmacéutica en casos de accidentes de trabajo y enfermedad profesional (art. 34.3). Las citadas excepciones se interpretaron en su día como la concesión de una oportunidad a los países en desarrollo de iniciar sus sistemas de seguridad social mediante la asistencia a grupos determinados de trabajadores que prestasen servicios en empresas de dimensiones medianas y grandes.

<sup>44</sup> Se ha llegado a decir que el *Convenio núm. 102* sobre seguridad social “incluía un compromiso a favor de la cobertura universal”, MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo...*, op. cit. p. 200.

<sup>45</sup> La reproducción de la norma en este punto ahorrará explicaciones; según el *Convenio núm. 102* (art. 2): “Todo Miembro para el cual esté en vigor... deberá: a) Aplicar: ii) tres, por lo menos, de las partes II (asistencia médica), III (prestaciones monetarias de enfermedad), IV (desempleo), V (vejez), VI (accidente de trabajo y enfermedad profesional), VII (situaciones familiares), VIII (maternidad), IX (invalidez) y X (sobrevivientes), que comprendan, por lo menos, una de las partes IV (desempleo), V (vejez), VI (accidente de trabajo y enfermedad profesional), IX (invalidez) y X (sobrevivientes)”.

<sup>46</sup> Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa. Oficina Internacional del Trabajo, Primera edición, Ginebra, 2011, p. 17.

<sup>47</sup> Retazos, elementos aislados propios del derecho a la seguridad social, pueden en efecto detectarse a lo largo de ese articulado a que nos referimos en el texto del *Convenio núm. 102* (así, responsabilidad general del Estado

*recho* a la seguridad social en el instrumento hubiera contribuido a disipar dudas sobre la naturaleza de la seguridad social, a asimilar la *optimización* del contenido de ese tan citado derecho que la ampara, a abrir definitivamente el debate sobre su relación con otros derechos fundamentales (igualdad, vida, integridad física, propiedad privada, etc.), y a convertir la tan citada mención en criterio hermenéutico fundamental para garantizar su aplicación y desarrollo a base de la implementación sucesiva de los que podríamos llamar sus niveles de protección naturales.

¿Qué ocurrió, pues, para que el tan citado *Convenio núm. 102* de la OIT se apartase de la vía abierta por la *Declaración de Filadelfia*? El citado texto es verdad que recoge como realidad positiva la nueva seguridad social, pero de un modo peculiar, porque lo que le inspira no es el derecho a la seguridad social<sup>48</sup>, sino el *sistema* de seguridad social de *solidaridad institucionalizada*, modelo del que he hablado, que es el que se había venido desarrollando en países con estados fuertes, concretamente en Europa occidental, pero, como advertí en otro momento, teniendo de ellos una visión que abarcaba el período anterior y posterior (por lo que anunciaba el futuro, no por lo que efectivamente se veía en una Europa casi reducida a escombros) a la II Guerra Mundial<sup>49</sup>. ¿Sería exagerado decir que con él se optaba por una postura nada neutral en la materia, por la *colonización* de los estados no europeos por parte de los europeos occidentales en seguridad social? Y curiosamente (o a lo mejor no tanto) en una época en que se había iniciado el período de descolonización por parte de las potencias europeas. En resumen, la perspectiva que prevaleció durante los trabajos de la OIT desarrollados durante la II Guerra Mundial y la inmediata posguerra se había diluido por el momento en que se adoptó este instrumento<sup>50</sup>.

Si queremos traducir lo dicho gráficamente, podemos invitar a que se compare el *Convenio núm. 102* con un puzzle, en cuyo centro figura el mapa de Europa occidental, que precisamente los países de esa Europa, a través de la OIT, regalan al resto de los estados del mundo. Estos, por su parte, deben ir dotándose de las piezas correspondientes para ir completando el conjunto; algunas de ellas tendrán que ver con las contingencias habitualmente protegidas por los sistemas de protección social más evolucionados y otras piezas con el ámbito subjetivo de aplicación de esos sistemas. Para comenzar a jugar, no haría falta tener todas las piezas, ni siquiera haría falta continuar el juego llegados a cierto punto, pues los que proporcionan el puzzle no tienen

---

en el funcionamiento del sistema, participación de los beneficiarios en la gestión, financiación colectiva del sistema, garantía de las prestaciones, derecho a apelar en caso de denegación de prestaciones...), pero recogidos sin la sistemática necesaria para construir el referido derecho. Sobre el tema, *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, *op. cit.* p. 13.

<sup>48</sup> "... en la amplia mayoría de las normas internacionales de trabajo adoptadas tras la Segunda Guerra Mundial, incluidas las relativas a la seguridad social, como, por ejemplo, el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102), no se introdujeron referencias a los derechos humanos", MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo...*, *op. cit.* p. 196.

<sup>49</sup> Se ha escrito sobre el Convenio núm. 102 que "la intención era redactar una especie de codificación de los distintos proyectos de posguerra (II Guerra Mundial) para crear Estados de Bienestar...", así MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo...*, *op. cit.* p. 200.

<sup>50</sup> El cambio ha sido destacado por los expertos, por ejemplo, por NUBBERGER, A., cuando escribe: "... Although the Universal Declaration of Human Rights proclaimed in 1948 'social security' as a human right, the ILO did not take up this idea. On the contrary, the worker dominated approach of the pre-war era was developed further and served as the basis of Convention No. 102... this model is a true mirror of the development of social security in the 1950s in Western Europe... Convention No. 102 is fixed on the conceptual understanding of work and social security in industrial societies... For most of the developing countries the model offered by Convention No. 102 is nothing but illusory..." en "Evaluating the ILO's Approach to Standard-Setting and Monitoring in the Field of Social Security", *op. cit.* pp. 108-110. Ver asimismo *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, *op. cit.* p. 13-14.

ninguna prisa porque otros lo completen (de hecho, ellos ya lo tienen completo o a punto de completar). A quienes no completen el puzzle, no deja de considerárseles jugadores siempre que hayan aceptado las reglas del juego, ni aún en el caso de que no lleguen a ver el mapa que ocupa su centro. La OIT, que ha permitido el juego, les concederá siempre (por aceptar las reglas) el título de jugadores.

Llegados a este punto creo obligado reflexionar sobre lo que significa el calificativo “*norma mínima*” que se inserta en el título del tan citado *Convenio núm. 102*. Inicialmente puede pensarse que no es más que la plasmación de lo que dispone la *Constitución de la OIT* (art. 19.8), que estamos ante un instrumento que nunca servirá de derogación de condiciones más favorables a las contenidas en él, que puedan existir en los ordenamientos de los estados miembros de la OIT que lo ratifiquen<sup>51</sup>. Pero, con ser cierta la anterior constatación, parece que *para el caso* hay algo más. Que el convenio referido se considere “*norma mínima*” es posible que (también) lleve a pensar que todo sistema de seguridad social que no se ajuste al modelo que recoge, el de los estados evolucionados de Europa, como antes dije, no es un sistema de seguridad social. Esta interpretación, sin duda, rondaría lo intolerable en la actualidad, pero no estoy tan seguro de que fuese descartable en la época de aprobación de este instrumento (1952) ni de que esté actualmente descartada. Es factible asimismo relacionar el texto completo del convenio con sus cláusulas de flexibilidad, a las que hice alusión, para entender que la expresión “*norma mínima*” haría referencia a los resultados a los que a través de ella puedan llegar los estados miembros de la OIT que lo ratifiquen, pero dado el fin de trayecto al que conducen tales cláusulas esta interpretación podría llevar a la conclusión (errónea) de que casi cualquier esquema de protección social, por escuálido que fuese, habría de ser considerado un sistema de seguridad social. En este punto, creo, tendríamos que distinguir entre la ratificación del convenio y los términos de tal ratificación, para que fuese aceptable el ejemplo del puzzle que anteriormente expuse, para entender así que aunque la referida ratificación siempre sería posible ajustada a unos límites muy poco exigentes, la “*norma mínima*” en materia de seguridad social habría de conseguirse con posterioridad a esa *ratificación*, de forma progresiva, pero sin fijar plazo perentorio, hasta llegar a un *máximo de mínimos* en el momento en que el referido puzzle quedase completado. En fin, tal vez todas las interpretaciones del inciso “*norma mínima*” apenas expresadas sean en el caso del *Convenio núm. 102* de la OIT a la vez ciertas, tal vez no es descartable ninguna de ellas.

Toda decisión humana tiene consecuencias, y las consecuencias de la denunciada falta de fundamento del *Convenio núm. 102* en el *derecho* a la seguridad social se hicieron sentir desde su aprobación: no iba a ser ratificado por tantos miembros de la OIT como hubiese podido esperarse, ni desde luego por muchos de los estados a los que no les era posible financiar sistemas de seguridad social propios de naciones industriales avanzadas. Si medimos el éxito de un convenio por el número de ratificaciones, concluiremos que estamos ante un instrumento de éxito moderado que ha ido, eso sí, mejorando con el paso del tiempo, al mismo compás de las expectativas de ratificación abiertas por el desarrollo de algunas naciones<sup>52</sup>. Curiosamente, este

<sup>51</sup> Constitución de la OIT, art. 19.8: “En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación”.

<sup>52</sup> Sobre las ratificaciones del Convenio referido, *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, op. cit. pp. 33, 40-45; *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, op. cit. pp. 14-15. Ver asimismo DEL VALLE, J. M. y USHAKOVA, T., “El derecho a la Seguridad Social y el Convenio número 102 de la Organización Internacional del Trabajo”, op. cit. pp. 272-273, 280-282; MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo...*, op. cit. p. 200. Hasta el momento en que esto se escribe, el Convenio referido ha sido ratificado por 59 países. Es significativo que la mayoría de las ratificaciones que se formalizaron en la década en que el instrumento fue aprobado (años cincuenta del pasado siglo) procedan de los estados de Europa occidental (por orden alfabético): Alemania (1958), Bélgica (1959), Dinamarca (1955), Italia (1956), Noruega (1954), Reino Unido (1954), Suecia (1953); aun así, estos estados ratificaron el convenio por partes.

dato que parece en principio negativo no ha impedido que el instrumento que analizo haya jugado un papel central en la consolidación de la seguridad social como rama del Derecho Internacional<sup>53</sup>, pues ha tenido notable influjo en los tratados regionales e incluso en las leyes nacionales<sup>54</sup>. Claro que este éxito, que hace de él un precedente digamos que “*a la contra*” (pues no fue pensado para este cometido, dada su naturaleza normativa) del *soft law*, provoca la extendida sensación en esos estados de que no es imprescindible ratificarlo, pues su contenido forma parte de la *atmósfera* que a lo largo de muchos decenios ha permitido la extensión y evolución de muchos sistemas de seguridad social<sup>55</sup>. En definitiva, muchos estados han decidido no comprar el puzle original proporcionado por la OIT, puzle al que antes me refería, y montarse una copia cuya coincidencia con el dibujo original deciden ellos mismos.

Para terminar mi comentario sobre el *Convenio núm. 102* haré dos advertencias. La primera, que todo lo que acabo de relatar sobre el aciago destino del derecho a la seguridad social en la OIT de los años cincuenta del pasado siglo contrastaba con el fausto destino que otros tuvieron durante el que se ha llamado precisamente el “*decenio de los derechos humanos*”<sup>56</sup> de la organización (1948-1958), como la libertad sindical, que gozó de recepción en los *Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)* y *sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)*. En segundo lugar, advierto que los convenios de la OIT sobre seguridad social que irían aprobando durante casi cinco décadas con posterioridad al tan citado *Convenio núm. 102* no hicieron sino continuar sus previsiones pero con respecto a determinados grupos de riesgos, manteniendo la perspectiva adoptada por la OIT en 1952, que concedía a los sistemas de protección de los países desarrollados la patente exclusiva del *derecho a la seguridad social*, por lo que venían a ser instrumentos que en gran medida solo podían ser ratificados por esos países<sup>57</sup>. Así se explica el fracaso en ratificaciones del *Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)*, técnicamente magnífico, pero del que podríamos decir que es una medicina pensada únicamente para un cuerpo que la pueda soportar, al parecer el de los países desarrollados.

#### *Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (Núm. 202)*

La década de los años setenta del pasado siglo la marcó para siempre la tendencia del Derecho hacia los *derechos humanos*, pero no sin fallas importantes, pues es en esta misma década en la que los derechos sociales quedarían relegados a posición *subalterna*, para tratar de convertirlos en última instancia en funciones de los estados y en mero *objeto* de debate sobre la parcamente lograda cooperación internacional. Tuvieron que ver en la relegación apuntada las fuerzas neoliberales, desplegadas por escuelas de economistas y aceptadas por ciertos gobiernos de las potencias occidentales, que, por lo que a nosotros interesa, fomentaron durante dos decenios largos (que terminan a duras penas con el siglo) la desregulación y la cuantifica-

<sup>53</sup> *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), op. cit. p. 26.*

<sup>54</sup> Sobre la influencia del Convenio núm. 102 en las legislaciones nacionales, incluso de Estados que no lo han ratificado, y sobre la aplicación de determinadas cláusulas del mismo que se han considerado self executing por algunos tribunales, KULKE, U., y LÓPEZ MORALES, G., “Social Security – International Standards and the Right to Social Security”, en RIEDEL, E. (Ed.), *Social Security as a Human Right. Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR – Some Challenges*, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, 2007, pp. 95-97. Ver asimismo sobre la señalada influencia, *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa, op. cit. pp. 15-16.*

<sup>55</sup> Ver sobre la supuesta no necesidad de ratificar el *Convenio núm. 102*, *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), op. cit. pp. 43-44.*

<sup>56</sup> MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo...*, op. cit. pp. 195 y ss.

<sup>57</sup> Ver sobre los convenios de la OIT aprobados tras el *Convenio núm. 102*, entre ellos el importante *Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, núm. 168*, de 1988, citado en el texto, *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa, op. cit. pp. 14-15.*



ción del *derecho* a la seguridad social, que se *cosifica*, para pasar a ser un mero dígito en el gasto público. Se transitará así del *derecho* de la seguridad social a los *derechos sostenibles* de seguridad social, del *derecho* al *derecho posible*, de lo jurídico a lo organizativo y técnico, tránsito que permitirá romper dogmas y llevar el debate sobre la protección social a terrenos como los beneficios de la capitalización o la privatización de las pensiones, experimento arriesgado, pero que encontrará laboratorios para su práctica en los países del este de Europa liberados del yugo comunista y en los países de Hispanoamérica en vías de desarrollo. Por supuesto, estas evoluciones afectaron como no podía ser menos a la OIT<sup>58</sup>.

La lectura del *Acta de la Conferencia de Helsinki* (1975), con su retórica mención al respeto de los derechos humanos y su mero recordatorio de la existencia de la DUDH (Parte VII), con su alusión a la cooperación entre estados como buen propósito (Parte IX) y su preocupación por la igualdad de trato de los trabajadores migrantes en el país de destino (que se inserta en el apartado sobre aspectos económicos y sociales de la mano de obra y sobre cooperación en el campo humanitario) facilita conocer la ruta que se seguirá en años posteriores, cuando se distinguirán las *libertades* de los *derechos* (en especial, de los derechos sociales).

Por lo que respecta a la OIT, el documento que da cuenta cabal de la situación a finales del pasado siglo es la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998, siendo Director General de la organización Michel Hansenne. Tal vez no podía ser de otra manera, dado el entusiasmo provocado por la globalización, que se estimaba por entonces (desoyendo advertencias muy serias, algunas de ellas expuestas en el seno de la propia OIT) el bálsamo para todos los males. En la *Declaración...*, se priorizaban libertades individuales y colectivas y la no discriminación, a través de centrar los derechos fundamentales en el trabajo en la libertad sindical, negociación colectiva, eliminación del trabajo forzoso e infantil y en la condena de la discriminación en materia de empleo y ocupación, se priorizaban digo tales libertades, y se olvidaba todo lo relativo al contenido del *derecho* a la seguridad social<sup>59</sup>. Era inevitable pues pensar en el contraste detectado entre el planteamiento de la *Declaración...* apenas recordada y el tan conocido acuerdo adoptado en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993): “*todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí*”, o meditar lo poco que había supuesto la *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social*, adoptada en el Marco de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de la ONU, de 1995, en la que se mencionaba la pobreza, la lucha contra el desempleo y la solidaridad internacional.

El replanteamiento del *derecho* a la seguridad social en la OIT, y el que podríamos llamar un discreto retorno a épocas en que gozó al menos de cierta predilección en ella, se produce con el nombramiento de Juan Somavía como Director General de la OIT: desde su discurso de toma de posesión en 1999 dejó claro que la *protección social* iba a ser uno de los ejes de trabajo de la organización en el marco del que se ha llamado programa de *trabajo decente*<sup>60</sup>. El paso del buen propósito a los hechos puede rastrearse a través de documentos<sup>61</sup> como la fundamen-

<sup>58</sup> Ver una síntesis de los efectos del neoliberalismo sobre la actividad de la OIT en los años setenta, ochenta y noventa del pasado siglo en MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo...*, op. cit. pp. 259-263.

<sup>59</sup> Sobre los antecedentes, el proceso de elaboración y las críticas que suscitó la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, ver MAUL, D., *La Organización Internacional del Trabajo...*, op. cit. pp. 263-279. Una de las críticas que se hizo al documento fue que “las normas relativas a las condiciones de trabajo..., la seguridad del ingreso a través de la atención de la salud, las pensiones, el seguro de desempleo... habían quedado relegadas a un segundo plano”, op. cit. p. 277.

<sup>60</sup> Ver *Discurso del Sr. Juan Somavía, Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con ocasión de su juramento como Director General* (Ginebra, 22 de marzo de 1999).

<sup>61</sup> Ver Memoria del Director General titulada *Trabajo Decente*, Oficina Internacional del Trabajo Ginebra 1999. Ver asimismo *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, op. cit. pp. 7-9.



tal *Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una globalización equitativa*, de 2008<sup>62</sup>, que sitúa entre los cuatro objetivos estratégicos de la misma, todos ellos de igual importancia (detalle este que separa al documento de su antecesora declaración de 1998): “...adoptar y ampliar medidas de protección social –seguridad social y protección de los trabajadores– que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, con inclusión de... la ampliación de la seguridad social a todas las personas” (Parte I, A, ii).

El retorno apuntado se detecta en otros documentos importantes, como, por ejemplo en los *Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*<sup>63</sup>, de 2012, que recoge entre los derechos específicos “cuyo disfrute por quienes viven en la pobreza es particularmente limitado” precisamente el derecho a la seguridad social, del que se dice que incluye “tanto el seguro social (planes contributivos) como la asistencia social (planes no contributivos)”, y para cuya perfección se insta a los estados a “establecer un sistema de seguridad social integral...”<sup>64</sup>.

El apuntado empuje condujo a la adopción muy trabajada, y en la que se advierte la dificultad de los consensos, del instrumento más moderno con el que cuenta la OIT para desarrollar las previsiones de los citados *Declaración...y Principios ...*, la *Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (Núm. 202)*<sup>65</sup>, pisos de protección social que constituyen (art. 2): “... conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social”.

En la *Recomendación...* se ofrece al jurista el más completo y perfecto conjunto de principios y reglas que permitirían hablar de un *derecho* a la seguridad social a nivel global. Así pues, no debe interpretarse este instrumento solo como un mínimo a conseguir en el ámbito de los sistemas de seguridad social, sino como un punto de partida fecundo en el que encontramos ya los *principios* que deben informar la totalidad de los citados sistemas. Aunque técnicamente puede distinguirse la seguridad social de los pisos de protección social<sup>66</sup>, estos últimos, como se ha dicho, se están convirtiendo en parte integrante de la estrategia que sigue la OIT para extender la seguridad social<sup>67</sup>.

Por cierto, tras conocer las críticas a los *Convenios núm. 102*, y *núm. 168*, quizá no extraña que una recomendación sea lo que ofrece la Organización para impulsar el desarrollo de la seguridad social como un derecho humano: la duda sobre lo acertado de esta estrategia se resuelve recordando algo de lo que vimos al analizar la *Recomendación núm. 67* de la OIT, si pensamos que el *soft law* presenta ventajas en la materia que nos ocupa frente al tradicional y alternativo convenio, cuya eficacia normativa tan tradicional y poca flexibilidad *de facto*, lleva a

<sup>62</sup> La *Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una globalización equitativa* fue adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008.

<sup>63</sup> Ver *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, aprobados por consenso por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, a través de la *Resolución 21/11, de septiembre de 2012*.

<sup>64</sup> A la *Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una globalización equitativa* y a *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, y a la *Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*, y a su significado me he referido más ampliamente en DEL VALLE, J. M., *El derecho a la seguridad social*, op. cit. pp. 170-179.

<sup>65</sup> Sobre lo que inicialmente significa y no significa “piso de protección social”, *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Primera edición, 2011, p. 10. El origen inmediato de la *Recomendación...* se halla en la *Resolución y conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social)* adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su centésima reunión, de 2011. Ver sobre los orígenes de la idea de los pisos de protección social, *Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa*, op. cit. esp. pp. 1-3. Asimismo, *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, op. cit. pp. 1, 6-8.

<sup>66</sup> Ver al respecto las definiciones aclaratorias formuladas en *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, op. cit. pp. 9-10.

<sup>67</sup> *Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa*, op. cit. p. 13.

retraerse de la correspondiente ratificación a bastantes estados, tanto por motivos económicos como jurídicos<sup>68</sup>. Pero esta flexibilidad del *soft law* en nuestro caso no se patentiza únicamente por el rango del documento estudiado, sino también por su redacción, en cuanto ofrece a sus destinatarios opciones para el logro de los fines que propone (que se distinguen por cierto de las cláusulas de flexibilidad del estudiado *Convenio núm. 102* de la OIT). La *Recomendación núm. 202* ha de concebirse pues a la vez como una invitación y como un reto para iniciar entre todos los Estados miembros de la OIT un itinerario cuya meta sea garantizar los derechos sociales a toda la población mundial.

En el *Preámbulo* de la *Recomendación núm. 202* se “reafirma”, tal es la expresión que se elige para asumirlo, que la seguridad social es un *derecho humano*, y se recuerda al respecto la Declaración de Filadelfia y las menciones al mismo que se contienen en la DUDH y en el PIDESC. No falta la referencia a la mencionada *Declaración sobre la Justicia Social para una globalización equitativa*. Desde el referido *Preámbulo*, se tiende asimismo un puente hacia el pasado, cuando se declara que tanto el *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, 1952 (núm. 102), como la *Recomendación sobre la seguridad social de los medios de vida*, 1944 (núm. 67), “conservan toda su pertinencia y siguen siendo importantes instrumentos de referencia para los sistemas de seguridad social”, por lo que hay que deducir que la *Recomendación núm. 202* de la OIT se inspira y se completa en y con esas fuentes, y aún me atrevería a decir que especialmente en su antecedente de 1944.

En coherencia con la declaración que constituye el contenido del *Preámbulo* de la *Recomendación núm. 202*, en su articulado se detallan los tradicionales *principios* sobre los que se erigen los sistemas de seguridad social, contemplados desde una perspectiva *garantista*, lo que lleva a la inclusión junto con aquéllos de otros que refuerzan a los tradicionales. Haciendo selección de los referidos, recuerdo el de *universalidad* basada en la *solidaridad* y la inclusión social, la *igualdad* y no discriminación, el principio de suficiencia de los subsidios, pensiones y digamos, de las prestaciones sociales previstas en la *Recomendación núm. 202* tan citada; a los citados principios se suman la *gestión pública transparente*, la *participación en la gestión de empleadores y trabajadores*, la *sostenibilidad* de los pisos de protección social (término este de *sostenibilidad* que adquiere en el instrumento un significado claramente social), la *realización progresiva* (“establecimiento de objetivos y plazos”), la *evaluación periódica* y el “pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical” y, sobre todo, el *derecho a las prestaciones establecido por la legislación o norma del alto rango*<sup>69</sup> y a la correspondiente *tutela judicial efectiva*. A algunos de estos principios dedicaremos cierta atención acto seguido.

Los *pisos de protección social* han de comprender las que se llaman *garantías básicas de seguridad social* (sic), en forma de atención de la salud y seguridad en el ingreso para niños, personas activas y personas con edad. Mediante las declaraciones referidas, por cierto, se da entrada al debate sobre el ingreso básico en los ordenamientos de seguridad social. Las contingencias en las que deben activarse las *garantías básicas* anteriores son las propias del que

<sup>68</sup> Sobre la dificultad de ratificar los convenios de seguridad social por motivos económicos y jurídicos, ver *Estudio general relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, op. cit. pp. 263-267.

<sup>69</sup> Partiendo de que “las garantías básicas de seguridad social deberían establecerse por ley”, en la *Recomendación núm. 202* de la OIT se precisa que en ella deben especificarse “las condiciones de elegibilidad y los niveles de las prestaciones que dan efecto a estas garantías...”, así como los procedimientos administrativos y judiciales para hacerlas efectivas, que deben ser “transparentes, eficaces, simples, rápidos, accesible y poco onerosos”, y estar “exento(s) de cargos para el solicitante”. Solo a través del principio de legalidad, que demanda en el tema que tratamos una “legislación nacional pormenorizada”, puede conseguirse la inserción en los ordenamientos nacionales y el desarrollo del derecho a la seguridad social. Sobre la necesidad de un “marco jurídico adecuado” para la seguridad social previsto en las legislaciones nacionales, y sobre la “legislación nacional pormenorizada”, *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, Oficina Internacional del Trabajo, Primera edición, Ginebra 2011, pp. 33 y 35.

venimos llamando *ideal de cobertura* de los sistemas. Un elemento de flexibilidad en este punto se encuentra en el inciso que indica que tales prestaciones “... podrán ser suministradas por regímenes universales..., regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes del impuesto negativo sobre la renta, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo”.

Un principio sobre el que significativamente se extiende la *Recomendación núm. 202* de la OIT es el de la *seguridad en el ingreso* (con referencia a las prestaciones). Las *garantías* que se arbitran para hacerla efectiva van en una cuádruple dirección. Por un lado, se anuda esta seguridad en el ingreso con la *dignidad* (“vivir con dignidad”, no solo sobrevivir). Es interesante resaltar que hay alguna indicación sobre el significado de *dignidad* en este caso, pues se la vincula con “el valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios”, la superación de los “umbrales nacionales de pobreza” o, más claramente, el aseguramiento de “un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional”; la dignidad a que me vengo refiriendo se identifica pues con el acceso a los derechos fundamentales (vida, salud...), incluyendo los sociales (vivienda adecuada, educación...). Por otro lado, la seguridad en el ingreso se vincula con una *financiación* que garantice la “sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales”, *sostenibilidad* que en esta acepción no puede confundirse con su versión más descarnadamente económica y extendida (la que lleva a políticas de recortes), para lo que se aconseja adoptar una serie de métodos, entre los que encontramos significativamente hacer cumplir las obligaciones tributarias y sobre todo “redefinir las prioridades de gasto”. En tercer lugar, la seguridad en el ingreso ha de garantizarse mediante la técnica de la revisión periódica de los niveles de las tan citadas *garantías básicas de seguridad social*. Finalmente, y para nosotros lo más importante, la seguridad en el ingreso se relaciona con la cooperación internacional: “los pisos de protección social deberán financiarse con recursos nacionales. Los Miembros (de la OIT) cuyas capacidades económicas y fiscales sean insuficientes para poner en práctica las garantías (básicas de seguridad social) podrán pedir colaboración y apoyo a nivel internacional a fin de complementar sus propios esfuerzos”. A través de esta mención de la “colaboración y apoyo a nivel internacional...” el documento asume el principio de solidaridad internacional, cuya proyección futura se adivina trascendental, pues como se ha afirmado<sup>70</sup>: “... en el marco de la economía mundial los avances que se logren (se entiende que en derechos sociales) dependerán en gran medida del funcionamiento de un principio de solidaridad internacional más amplio que permita a... países (en desarrollo) elevar sus niveles de vida. La iniciativa de la OIT para el establecimiento de un piso mínimo de protección social a nivel mundial, si se aplica lo más ampliamente posible, tiene el potencial de hacer que la solidaridad social pase a ser un principio rector de la sociedad mundial”.

#### 4. CONCLUSIÓN

La universalización del *derecho* a la seguridad social es proceso iniciado, pero del que resta completar las posibles etapas; pensemos que, si bien las declaraciones y tratados internacionales lo recogen y prefiguran las *garantías* que deben acompañarle, deducibles *lógicamente* de su estatuto normativo, todavía no han sido éstas traducidas por normas.

Sabemos (con ello iniciábamos esta conferencia) que una de esas etapas hacia la universalización apuntada, cuyo desarrollo condiciona las posteriores, supone la revisión del *rol* de los estados, con el fin de ver, no *cómo se van*, sino *cómo se quedan*. Es útil para entender esa nueva reubicación por lo que respecta a nuestro *derecho* (no tiene esta reflexión por objeto a todos los llamados derechos sociales) advertir que pasa por el replanteamiento de lo que deben significar la *soberanía* y la *ciudadanía*<sup>71</sup> en relación con los derechos humanos. Para seguir con

<sup>70</sup> Estudio general relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), op. cit. pp. 209-210.

<sup>71</sup> Desde la perspectiva de su propia tesis del garantismo, es esta la opinión de FERRAJOLI: “la superación del carácter ilimitado de la soberanía estatal y, por otra parte, del límite de la ciudadanía para el disfrute de los dere-

cierta posibilidad de éxito ese debate sobre la reubicación de los estados pueden resultar útiles las teorías sobre sus tradicionales funciones que gozan en la actualidad de predicamento, como la que en el seno del *garantismo* ofrece Ferrajoli cuando distingue entre instituciones estatales con *funciones de gobierno* e instituciones estatales con *funciones de garantía*; si bien las primeras encontrarían su legitimidad en la representación popular, que es lógico que se mantenga en el ámbito estatal, las segundas la hallan en los derechos fundamentales y su economía, que no tienen que mantenerse necesariamente en ese ámbito. Para el filósofo citado, el que llama *constitucionalismo más allá del estado* requiere funciones e instituciones supranacionales de garantía<sup>72</sup>. Sin dejar de advertir los problemas que esta opción plantea, es admisible que una mayor apertura de las *instituciones de garantía* estatales al ámbito internacional crearía al menos una atmósfera favorable para la universalización de algunos de los llamados derechos sociales.

Aunque con otras expresiones, quizá más claras que técnicas, se viene predicando por muchos la proyección de la *justicia* en sentido *rawlsiano*, como medio para favorecer la extensión internacional de los derechos sociales, entre ellos, por supuesto, del *derecho* que analizamos a la seguridad social<sup>73</sup>. A nadie escapa que esta aplicación internacional de la justicia *rawlsiana* no es ni mucho menos inocua ni sencilla, a lo que hay que añadir sobre todo su *insuficiencia*. Para ser eficaz, la propuesta debería superar la contemplación de la *justicia* a dos niveles (*donantes, donatarios*), porque provoca el debilitamiento de la justicia misma y su confusión con una especie, digamos, de *caridad globalizada*, lo que llevaría (desde hace tiempo está llevando) a concebir jurídicamente los (posibles) compromisos internacionales como obligaciones *naturales*. La justicia *rawlsiana* es una justicia con alma liberal, una modalidad *formal* de la *justicia distributiva*, que sirve para iluminar obligaciones pero que requiere un argumentario más fuerte de base, lo suficientemente potente, sobre el que esas obligaciones encuentren cimiento firme; poner el *foco* ante todo en que, *por las buenas*, países ricos socorran a los pobres, sin argumentar sólidamente el fin de ese socorro, es situar lo accesorio antes que lo principal; en suma, significa dejar en evidencia la carencia de principios que informan el Derecho internacional social, por el momento huérfano de una justificación suficiente sobre la que se erija la *garantía* de los derechos humanos (sociales). Por haberse adoptado sobre ella esta inadecuada perspectiva (*do ut facias*, entendido en sentido débil), la tan mencionada *cooperación internacional* no ha dejado de considerarse como una modalidad de la *justicia distributiva* sostenida en el vacío. En resolución, es también necesario tomar conciencia a nivel global el *alto contenido ético* del *derecho* a la seguridad social para que se haga evidente que no tiene que ser un *derecho* condicionado por el mercado (se da solo por quien tiene) sino un *derecho* condicionante del mercado (se da porque hay que dar), y hacer comprender que además se encomienda para su garantía a una *comunidad internacional* (con conciencia de serlo). Lo *justo* no es que los países ricos *den* a los países pobres para cumplir con la cooperación internacional, lo *justo* es cooperar internacionalmente con el fin de hacer efectivo un derecho cuyo objeto es erradicar la *pobreza y liberar de la necesidad*.

Mientras se prepara la (potente) normativa destinada a hacer efectivo el *derecho* a la seguridad social, tendremos que conformarnos con lo que se va lográndose en la práctica internacional, pues como puntas de iceberg se detectan avances. Uno (creo por lo que luego diré que

---

chos fundamentales representa, pues, la condición para el desarrollo de un constitucionalismo mundial", en FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, op. cit. p. 32. La afirmación transcrita se encuentra en muchos otros escritos del filósofo italiano.

<sup>72</sup> La propuesta referida en el texto en FERRAJOLI, L., *Constitucionalismo más allá del Estado*. Traducción de ANDRÉS IBÁÑEZ, P., Editorial Trotta, Madrid, 2018, pp. 51-52.

<sup>73</sup> La formulación más llana de esta propuesta vendría a plasmarse como sigue: si por justicia entendemos que las desigualdades entre países deben sean ventajosas para todos, que la distribución de cargas y beneficios entre los países ha de tener en cuenta esas ventajas, entra dentro de lo lógico fomentar (en la medida necesaria) a la cooperación internacional.

sería posible considerarlo un avance) lo detectaríamos en las diversas normativas nacionales (todavía escasas) y en las varias y variadas sentencias dictadas por los órdenes jurisdiccionales de los estados nacionales, que van reconociendo protección técnicamente similar a la que puede esperarse de la seguridad social en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional sufridos por trabajadores de aquellas redes de empresas multinacionales que operan fuera del país en el que tiene la empresa *matriz* (entendido el adjetivo en sentido muy amplio) su sede social (habitualmente uno de los occidentales)<sup>74</sup>. Mas puede pensarse que este supuesto avance es una ficción, pues parece llevarnos a aquellas épocas pasadas de los antiguos seguros privados basados en la responsabilidad civil en los que para muchos no es posible situar el inicio de los diversos sistemas de seguridad social. Sin embargo, a esta objeción puede dársele la vuelta teniendo en cuenta que la técnica de la responsabilidad civil forma parte del Estado de Derecho, y creo que forma parte de lo que podría ser su equivalente internacional, el *Estado de Derecho internacional*, más aún, sería elemento imprescindible del mismo, por lo que sería posible afirmar que todo sistema de seguridad social de un Estado de Derecho tiene prevista también como una de sus técnicas de acceso a la protección que por él se dispensa ésta a que me refiero, de la responsabilidad civil, que se muestra fecunda en el ámbito ya comprobado de las contingencias profesionales y que es compatible con otro tipo de responsabilidades más modernas que puedan con el tiempo sumársele.

---

<sup>74</sup> Ver sobre el tema señalado en el texto, DEL VALLE, J. M., “Empresas multinacionales y derecho a la seguridad social”, en *Lex Social, Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, Vol. 10, núm. 2/2020, julio-diciembre 2020.