



Organización
Internacional
del Trabajo

IDENTIFICACIÓN DE ACCIONES Y ESTRATEGIAS

para mejorar la protección de las trabajadoras
y trabajadores migrantes y sus familias
mediante la seguridad social

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014
Primera edición 2014

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías, en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: OIT, Equipo Técnico de Trabajo Decente para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, Apartado Postal 502-2050 Montes de Oca, Costa Rica. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: centrodocumentacion@oit.or.cr
Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/sanjose

CRÉDITOS:

Políticas de Migración Laboral Sensibles al Género en los Corredores de
Nicaragua-Costa Rica-Panamá y Haití-República Dominicana
Organización Internacional del Trabajo
Oficina San José de Costa Rica

Elaborado por: Pablo Arellano Ortiz, Consultor.

Diseño y diagramación: Ana Cristina Dengo
Costa Rica

TABLA DE ABREVIACIONES	07
I.- INTRODUCCIÓN	08
1. Justificación del estudio	08
2. Metodología del estudio	10
3. Estructura del estudio	10
II. CONTEXTO MIGRATORIO	13
1. Qué se entiende por trabajador migrante	14
2. Qué se entiende por seguridad social	17
3. Qué se entiende por coordinación de seguridad social	20
III. SITUACIÓN DE LA MUJER MIGRANTE Y LA SEGURIDAD SOCIAL	22
IV. MARCO GENERAL DE LAS OPCIONES LEGALES INTERNACIONALES PARA EXTENDER LA SEGURIDAD SOCIAL	
A LAS Y LOS MIGRANTES Y A SUS FAMILIAS	26
1. La regulación de seguridad social del trabajador migrante a nivel internacional	26
1.1. Normas de derechos humanos para migrantes y sus familias	27
1.2. Normas Internacionales de la OIT relativas a migrantes y a sus familias	31
2. Principios legales de protección del migrante	36
2.1. Igualdad de trato	36
2.2. Determinación de la legislación aplicable para asegurar	36
2.3. Mantenimiento de los derechos adquiridos	37
2.4. Mantenimiento de derechos en curso de adquisición	37
2.5. Colaboración administrativa y técnica entre instituciones nacionales con el objeto de facilitar la gestión a los beneficiarios	37
2.6. Reciprocidad	37
3. Opciones internacionales de extensión de cobertura de seguridad social: unilaterales, bilaterales y multilaterales	38
4. El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad social	42
V. COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PAÍSES DEL ESTUDIO	45
1. Costa Rica	45
1.1. El sistema de seguridad social	45
1.2. La cobertura del trabajador migrante	49
2. Panamá	57
2.1. El sistema de seguridad social	57
2.2. La cobertura del trabajador migrante	60
3. República Dominicana	67
3.1. El sistema de seguridad social	67
3.2. La cobertura del trabajador migrante	70

VI. PROPUESTAS DE EXTENSIÓN DE LA COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS PERSONAS	
TRABAJADORAS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS	79
1. Propuestas de orden regional	79
2. Propuestas por país	82
2.1. Costa Rica	82
2.2. Panamá	83
2.3. República Dominicana	84
CONCLUSIONES	86
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	87
ANEXOS	91
Anexo 1 Lista de personas entrevistadas en las visitas efectuadas a cada uno de los países del estudio	91



TABLA DE ABREVIACIONES

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AMUSSOL	Asociación Mutual de Servicios Solidarios
CARICOM	Caribbean Community and Common Market
CASC	Confederación Autónoma Sindical Clasista
CCI	Cuenta de Capitalización Individual
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CIPRES	Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale
CMISS	Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social
CNSS	Consejo Nacional de Seguridad Social
DIDA	Dirección de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social
GCC	Consejo de Cooperación del Golfo
IDSS	Instituto Dominicano de Seguros Sociales
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OISS	Organización Iberoamericana de Seguridad Social
PEA	Población económicamente activa
SADC	Comunidad para el Desarrollo Sudafricano
TSS	Tesorería Seguridad Social
UE	Unión Europea
UNDP	United Nations Development Programme

I. INTRODUCCIÓN

1.- Justificación del estudio

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha reconocido desde sus orígenes la relevancia del fenómeno migratorio motivado por razones laborales, aprobando en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo diversos convenios, así como un Plan de Acción y un Marco Multilateral para la Migraciones Laborales, cuyo fin es promover la igualdad de trato entre trabajadores nacionales y migrantes. Se aboga por la igualdad de trato debido a la vulnerabilidad en que se encuentran muchas personas migrantes, por el hecho de trasladarse a otro país con una cultura y quizás, un idioma diferente, así como una institucionalidad pública distinta; traslado que pudo haberse realizado en condiciones irregulares, entre otros muchos aspectos. Gran parte de esta fuerza laboral es contratada en los países de destino en condiciones precarias, por ejemplo, sin seguridad social. Esta situación es generada por la falta de controles estatales, como la inspección laboral, la falta de regulación de los flujos migratorios, la sobreoferta de mano de obra y la existencia de empleadores que sacan provecho de estas situaciones.

La región centroamericana no es ajena a esta problemática, que afecta particularmente a aquellos países que son importantes receptores de migrantes que como es el caso de Costa Rica, Panamá y República Dominicana, aunque también constituyen países de origen de movimientos migratorios. La discusión en torno de la garantía de la seguridad social, implica valorar distintas aristas sobre la cobertura para las personas trabajadoras migrantes y sus familias.

Por un lado, la cobertura: se sabe que gran parte de las y los trabajadores no están cubiertos por la seguridad social, por lo cual es preciso ampliarla y para ello será necesario, en algunos casos, reformar la legislación relativa a la seguridad social; en otros casos, será necesario mejorar la inspección, realizada tanto por la inspección laboral, como por organismos propios de la seguridad social y sensibilizar a los empleadores y a las organizaciones de trabajadores para la defensa de los derechos de personas migrantes trabajadoras.

Por otro lado, el reconocimiento de los derechos en curso de adquisición, la denominada “portabilidad de los derechos de la seguridad social”, lleva a preguntarse sobre la situación de miles de personas migrantes que durante su estadía en el país de destino, cotizaron a los sistemas de seguridad social y una vez que deciden regresar a su país de origen, estos no le son reconocidos; aún más, la familia, que en ocasiones permanece en el país de origen, queda en absoluta desprotección ante la emigración de su proveedor o proveedora.

El Convenio Multilateral Iberoamericano sobre Seguridad Social (CMISS) plantea abordajes para resolver estas situaciones que se generan con la migración y que se traducen en pérdida de derechos y en

desprotección. De la región centroamericana, solamente El Salvador ha ratificado este instrumento. En esta región, las instituciones y los sistemas de seguridad social han atravesado por fuertes crisis internas y estructurales que han motivado el surgimiento de argumentos en contra de la población migrante, al señalar que, en parte, son responsables de las crisis económicas por las que atraviesan.

Lo cierto es que, en apego al reconocimiento de la seguridad social como un derecho humano (así reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros instrumentos), a la obligación de dar un trato igual a los y las trabajadoras migrantes y a la realidad que sufren miles de personas migrantes, es preciso analizar la situación de la cobertura de la seguridad social con el fin de identificar sus vacíos o las exclusiones que impiden a esta población, gozar de este derecho en igualdad de condiciones que los nacionales. A la vez, es necesario contar con recomendaciones precisas que sugieran a los Estados, a los empleadores y trabajadores organizados, alternativas para ampliar y/o mejorar esta cobertura.

Este estudio se enmarca en los esfuerzos del Proyecto Políticas de Migración Laboral Sensibles al Género en los Corredores de Nicaragua-Costa Rica-Panamá y Haití-República Dominicana, con financiamiento de la Unión Europea y ejecutado por la OIT, que contempla entre sus objetivos promover y apoyar estrategias para ampliar la cobertura de la seguridad social de trabajadores migrantes sus familias, mediante la promoción y suscripción de acuerdos de seguridad social entre dos o más países y otras opciones de política, que incluyan la conservación de los derechos en curso de adquisición y derechos adquiridos por los migrantes, a través de sus cotizaciones a la seguridad social.

En ese contexto, este estudio tiene como propósito realizar un diagnóstico sobre la situación existente, identificar posibles acciones y estrategias para mejorar la protección de las trabajadoras y trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social, realizando una evaluación preliminar de la viabilidad técnica y política de su implementación.

El análisis de las brechas de género resulta fundamental en este estudio, por lo que se considera en cada uno de los apartados y en las recomendaciones que se generan de sus resultados, la disparidad en que se encuentran las mujeres migrantes frente a los hombres en cuanto a cobertura de la seguridad social, con el fin de proponer aspectos correctivos que coadyuven en la obtención de una posición más equitativa.

En diversos estudios (OIT, 2011; Pérez Orozco, 2008) se da cuenta de que las mujeres son las últimas en asegurarse a nivel de núcleo familiar; otras veces, dependen del seguro del cónyuge lo cual, si bien les da la posibilidad de obtener atención en salud, no les permite gozar a futuro de una pensión. En situación de irregularidad migratoria, quedan en total desamparo con el agravante de que muchas de ellas son jefas de hogar. Estos aspectos, entre otros, son indagados en el estudio de manera que el enfoque de género quede transversalizado y se obtengan recomendaciones sensibles al género.

El estudio cubre, como se mencionó, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, por ser considerados países de destino de flujos migratorios laborales intrarregionales. No obstante ello, se incluyen referencias a Nicaragua y a Haití, considerados en su condición de países de origen de la migración y a partir de aquellos aspectos relevantes de analizar, tales como la conservación de los derechos en curso de adquisición y los derechos adquiridos, bajo la lógica de plantear estrategias que involucren a los países de origen. En razón del casi inexistente sistema de seguridad social en Haití, se harán solo referencias básicas a este país en tanto ayuden en la tarea de precisar opciones para la portabilidad de derechos, partiendo de que una posibilidad sea la inexistencia de alternativas para este caso.

2.- Metodología del estudio

El estudio ha sido desarrollado en tres etapas: diagnóstica, de sistematización y propositiva. En la primera, se efectuó un trabajo basado en el procesamiento de información estadística, en la recopilación de las bases de datos de encuestas de hogares y censos y de información estadística sobre el historial de cotización de las personas inmigrantes. Además de las fuentes estadísticas, se realizaron entrevistas con representantes de las administraciones de seguridad social y grupos focales con representantes de los trabajadores. Tan solo en un país se realizó una reunión con representantes de los empleadores. A su vez, se realizó una recopilación del marco jurídico relacionado con la cobertura contributiva (invalidéz, vejez y sobrevivencia) y con el aseguramiento de trabajadores inmigrantes. Esta etapa se concentra en los tres países receptores objeto del estudio, sobre los cuales se destacan los rasgos comunes y las diferencias, así como los aspectos particulares de cada uno.

En la etapa de sistematización, se utilizó un método analítico de los flujos migratorios y la cobertura de seguridad social para las personas migrantes en cada país. Se ordenaron las distintas categorías de población migrante encontradas, así como también los mecanismos de protección y deficiencias existentes.

En la etapa propositiva, se utilizó el método comparado para obtener un mayor conocimiento de las instituciones y lógicas propias de los países objeto del estudio, de las legislaciones, así como también, para determinar el estado de la cobertura de seguridad social de las personas migrantes. Al final de esta etapa se proponen opciones de mejora de las legislaciones y de cobertura de seguridad social para trabajadores migrantes, teniendo en cuenta un enfoque de género.

3.- Estructura del estudio

El estudio comienza con un apartado destinado a precisar algunos conceptos claves para la comprensión de la situación migratoria en la región. Así, se expone el contexto general de la migración y se precisan los conceptos de trabajador migrante, seguridad social y de coordinación de seguridad social.

Luego se incluye una sección destinada a la situación de las mujeres que se ven enfrentadas al fenómeno migratorio. Los países receptores cuentan con políticas para promover la equidad de género que es necesario analizar, para determinar el grado de protección de seguridad social con que ellas cuentan. Se expone el marco legal que protege los derechos de las y los trabajadores migrantes y a sus familias y permite entregar una continuidad en la cobertura. En este se hallan normas relativas a derechos humanos sobre esta materia, así como también las normas internacionales del trabajo de la OIT. Se explican los principios orientadores de la coordinación de las legislaciones de seguridad social y se hace una revisión de las diversas medidas que se han adoptado en diversas regiones, ya sean unilaterales, bilaterales o multilaterales, que permiten la entrega de una continuidad de las prestaciones de seguridad social para las personas migrantes. Se destaca la pertinencia de adoptar el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y su posible impacto en los países objeto del estudio.

El apartado siguiente, contiene una descripción de las legislaciones de seguridad social de los países objeto de este estudio. Se revisa la cobertura en relación con los trabajadores migrantes y sus familias y se incluye además, la información sobre los convenios bilaterales de seguridad social vigentes en cada uno de los países.

El estudio finaliza con un acápite destinado a analizar los desafíos en relación a la extensión de la cobertura de seguridad social para las personas trabajadoras migrantes y sus familias, considerando las dificultades y planteando a su vez, propuestas de extensión de la cobertura.

Se espera que el contenido del presente estudio sirva como instrumento de sustento para la adopción de políticas y medidas en favor de la extensión de seguridad social para personas que han migrado por motivos laborales y para sus familias, a Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

II. CONTEXTO MIGRATORIO

La globalización es un fenómeno complejo y que debe ser abordado en sus diferentes aristas. La doctrina del derecho social ya lleva bastante tiempo discutiendo sobre los efectos de esta en la protección de los derechos de los trabajadores (Lyon-Caen y Urban, 2008; Vij, 2007; Moreau, 2006; Lyon-Caen, 1993). Dentro de este contexto, uno de los aspectos que preocupa, es la movilidad de estos trabajadores en un contexto global (Maudet-Bendahan, 2012; Moreau, 2006; Coursier, 1993).

Se ha señalado, además, que “la movilidad internacional de mano de obra ha aumentado bajo las condiciones contemporáneas de globalización, al tiempo que se han acelerado los niveles de explotación y de desregulación” (Taran y Geronimi, 2003). Se encuentran cada vez más trabajos atípicos y precarios que se ven fuertemente ligados al movimiento migratorio.

Uno de los cambios de mayor alcance que ha producido la globalización y el proceso de creciente interacción social y de interdependencia en las relaciones económicas, es el cambio cuantitativo y cualitativo de los movimientos migratorios. De esta manera, se ha incluso hablado de una nueva era de las migraciones (Rodríguez-Piñeiro Bravo Ferrer, 2004). Puede estimarse que esta siempre ha existido y es natural que las cifras aumenten con el paso de los años, tal y como aumenta la población mundial. Pero sucede que las migraciones se han convertido en un proceso cada vez más complejo. De una migración para asentarse permanentemente en el país de acogida, se ha pasado a migraciones temporales (Hirose, Nikac, y Tamagno, 2011, p.1). Además, las personas migrantes se han convertido en un grupo muy variado: trabajadores temporales, subcontratados, trabajadores calificados, estudiantes, buscadores de asilo, refugiados políticos, entre otros.

De esta manera, los efectos que ha traído la migración hoy en día, han llevado a sostener que “se requiere una comprensión mucho mayor del fenómeno actual de la migración, con objeto de que la comunidad internacional pueda idear los medios e instrumentos necesarios para una mejor gestión de la migración” (OIT, 2004, p. 4). No se puede seguir pensando en las personas migrantes como hace algunas décadas atrás.

El número de migrantes alrededor del mundo ha sido estimado por la OIT en 214 millones de personas, de los cuales 105 millones son trabajadores migrantes (Hirose, et al., 2011, p. 1), es decir, trabajadores que migran por razones de empleo. Estas cifras han llevado a afirmar que alrededor del 3% de la población mundial pertenece a la población migrante (UNDP, 2009: 2). La OIT señala a su vez que, lamentablemente, las estadísticas sobre migraciones internacionales de muchos países son escasas y no tienen en cuenta, o solo en forma parcial, a las personas que se encuentran presentes en su territorio sin la debida documentación (Taran y Geronimi, 2003, p.2).

Estos grandes flujos migratorios se ven expuestos a diversos riesgos sociales. De esta manera, se debe señalar la existencia de una relación entre la cobertura de seguridad social y las regulaciones migratorias de entrada y salida. Esto debido a que el trabajo es un determinante de la cobertura de seguridad social de las y los trabajadores: la persona trabaja, recibe remuneración y cotiza a la seguridad social obteniendo cobertura. Señala Rodríguez Piñeiro (2004), que la regulación de la entrada y permanencia de extranjeros en el territorio nacional para el acceso a empleos o actividades profesionales, ha sido considerada tradicionalmente materia de soberanía estatal, correspondiendo al legislador nacional establecer requisitos, autorizaciones y controles para el acceso al territorio nacional, para su instalación en él y, en su caso, para ejercer en el mismo una actividad laboral (Rodríguez-Piñeiro Bravo Ferrer, 2004, p.544).

No obstante lo anterior, “los extranjeros que se encuentran en un país extraño son titulares de los derechos que pertenecen a la persona en cuanto a tal, imprescindibles para la garantía de su dignidad, no sometidos a la condición de nacionalidad ni disponibles por el legislador” (Rodríguez-Piñeiro Bravo Ferrer, 2004, p. 546). Así entonces, las personas migrantes poseen derechos en virtud de su condición de ser humano y como tal, cada Estado debe brindarles protección. No obstante, la intención del estudio no es referirse a las leyes migratorias, aunque se tendrán presente al momento de tratar la cobertura de seguridad social.

En lo que respecta a la protección que brinda la seguridad social al trabajador migrante, materia objeto de este trabajo, la situación resulta compleja de analizar. Desde el momento en que a la persona migrante se le somete a la ley del país anfitrión, se aplican, a su vez, las leyes en materia de cobertura de seguridad social. Pero ¿qué sucede con los derechos en curso de adquisición y con las cotizaciones aportadas en otros países donde la persona migrante ha trabajado? Para poder resolver estas cuestiones, la seguridad social ha recurrido a cierto tipo de tratados internacionales que permiten a los Estados signatarios, otorgar al trabajador migrante una cierta continuidad en la adquisición de sus prestaciones y en la cobertura misma. Sin embargo, la complejidad de la migración ha implicado que cada vez más trabajadores migrantes corran el riesgo de perder sus derechos a la cobertura de seguridad social (Hirose, et al., 2011, p. 2) o los pierdan y, por otro lado, la existencia de un sector de la economía informal de proporciones importantes, ha dificultado la entrega de mecanismos con coberturas suficientes.

Los mercados nacionales de trabajo son muy diferentes dentro de la región objeto de este estudio. La fuerte presencia de mujeres y la alta informalidad, son dos factores que se deben tener en cuenta al momento de pensar en la población migrante. Es necesario hacer notar que en América Latina la inseguridad del mercado laboral ha aumentado debido al gran crecimiento del trabajo informal, como señalaron Tilman y Uthoff. Estudios de la OIT y la CEPAL (CEPALC, 2006) muestran que siete de cada diez empleos fueron generados en la economía informal durante la década de los noventa (Uthoff, 2006, p. 13; Tilman y Uthoff, 2005, p.58). En el año 2005, aproximadamente el 50% de todos los

trabajadores de la región se desempeñaban en la economía informal y en este sector, obviamente, un número importante no cuenta con ningún tipo de cobertura de la seguridad social (Uthoff , 2002, p. 42).

La migración dentro de la región centroamericana posee características particulares y ha estado ligada históricamente a hechos bien determinados, tales como cambios sociopolíticos en los años ochenta y eventos naturales en la segunda mitad de la década de los noventa (Acuña González, 2011, p. 45). En la actualidad, la explicación principal radica en las características de los mercados de trabajo de la región y en las disparidades económicas entre los países que la integran. De esta manera, se ha señalado que los movimientos migratorios se asocian con las nuevas dinámicas económicas, la expansión de actividades productivas propias de la articulación de la región con los mercados internacionales, la dolarización de ciertas economías y, sobre todo, con los requerimientos de fuerza de trabajo para el desarrollo de estas actividades, principalmente en los países más desarrollados de la región.

Las oportunidades de trabajo en esta región, se concentran en los países y subregiones que han desarrollado mejores condiciones para adaptarse y desarrollarse en el mercado actual y en las condiciones que éste enfrenta. En dichos países o subregiones, las estructuras socio-productivas requieren mano de obra no calificada y barata para el funcionamiento de sus economías que, a pesar de su desarrollo relativo, siguen llevando a cabo actividades intensivas en fuerza de trabajo (Acuña González, 2011, p.46). Específicamente, inciden en esta demanda el auge agroexportador, el boom inmobiliario, el desarrollo turístico y la apertura de frentes de mercado laboral para las mujeres. Estos factores se desarrollan con especial auge en algunos países y, muchas veces, en regiones determinadas de ciertos países, volviéndose atractivas para las personas migrantes de los países vecinos. Estudios demuestran que entre los motivos de la migración se observa como el principal el trabajo y, de manera muy secundaria, otros factores (Acuña González, 2011, p. 45).

Por tanto, en vista de lo expuesto se puede notar que la protección de seguridad social de una persona trabajadora migrante reviste asuntos técnicos y la cultura jurídica de cada país puede arrojar soluciones distintas. Es preciso, previo al análisis de la normativa internacional y nacional de los países objeto de este estudio, esclarecer tres conceptos clave para el entendimiento de la problemática de este trabajo.

1.- Qué se entiende por trabajador migrante

En cuanto a la definición de trabajador migrante, ésta la podemos encontrar en los principales Convenios de la OIT sobre protección de los derechos de éstos. Por un lado, el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), señala en su artículo 11:

“1/ A los efectos de este Convenio, la expresión trabajador migrante significa toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta, e incluye a cualquier persona normalmente admitida como trabajador migrante.

2/ El presente Convenio no se aplica:

- (a) a los trabajadores fronterizos;
- (b) a la entrada, por un corto período, de artistas y de personas que ejerzan una profesión liberal;
- (c) a la gente de mar”.

Por otro lado, el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), dispone en su artículo 11:

“1/ A los fines de la aplicación de la presente parte del Convenio, la expresión trabajador migrante comprende a toda persona que emigra o ha emigrado de un país a otro para ocupar un empleo que no sea por cuenta propia; incluye también a toda persona admitida regularmente como trabajador migrante.

2/ La presente parte del Convenio no se aplicará a:

- (a) los trabajadores fronterizos;
- (b) los artistas y las personas que ejerzan una profesión liberal y que entren en el país por un período de corta duración;
- (c) la gente de mar;
- (d) las personas que hayan entrado en el país con fines especiales de formación o de educación;
- (e) las personas empleadas en organizaciones o empresas que operan dentro del territorio de un país que han sido admitidas temporalmente en dicho país, a solicitud de sus empleadores, para cumplir trabajos o funciones específicos por un período definido o limitado de tiempo y que están obligadas a abandonar el país al término de sus trabajos o funciones”.

Se debe señalar que la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de las Naciones Unidas, 1990, en su artículo 2, 1), establece también una definición sobre “trabajador migratorio” entendida como: *“toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”*. Esta definición es bastante amplia ya que incluye a todas las personas trabajadoras, sin distinguir si se trata de aquellos que pertenecen a la economía informal o a la formal.

Además, esta Convención establece en su artículo número 2, una serie de definiciones sobre las diversas categorías de trabajadores migratorios, de acuerdo con la naturaleza de la prestación de servicios. Estas definiciones permiten determinar si se trata o no de trabajadores migrantes propiamente tales:

“2. a) Se entenderá por “trabajador fronterizo” todo trabajador migratorio que conserve su residencia habitual en un Estado vecino, al que normalmente regrese cada día o al menos una vez por semana;

- b) Se entenderá por “trabajador de temporada” todo trabajador migratorio cuyo trabajo, por su propia naturaleza, dependa de condiciones estacionales y sólo se realice durante parte del año;
- c) Se entenderá por “marino”, término que incluye a los pescadores, todo trabajador migratorio empleado a bordo de una embarcación registrada en un Estado del que no sea nacional;
- d) Se entenderá por “trabajador en una estructura marina” todo trabajador migratorio empleado en una estructura marina que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado del que no sea nacional;
- e) Se entenderá por “trabajador itinerante” todo trabajador migratorio que, aun teniendo su residencia habitual en un Estado, tenga que viajar a otro Estado u otros Estados por períodos breves, debido a su ocupación”.

Determinar el objeto de la protección es una tarea compleja. Desde ya debe precisarse que la seguridad social puede establecer reglas diferentes según el tipo de ocupación que desempeñe el trabajador de que se trate. Así, por ejemplo, operan reglas particulares si se trata de un trabajador de la minería o de un trabajador del sector turismo. En lo atinente a este estudio, debe señalarse que la categoría de trabajador migrante puede producir una serie de dificultades al precisar quiénes pueden estar incluidos en la misma, ya que esta puede encontrarse excluida de la protección que entregan los sistemas de seguridad social.

La protección del trabajador migrante mediante la seguridad social, como se señaló, puede presentar ciertas dificultades. Esto debido a que las prestaciones de seguridad social se entregan generalmente con base en requisitos de calificación, que pueden ser el cumplimiento de un número de cotizaciones, un periodo de servicio o de residencia. Además, la afiliación al sistema nacional de seguridad social puede ser un requisito para la obtención de beneficios, como por ejemplo, la protección en caso de enfermedad o en caso de accidente de trabajo. Es decir, para obtener prestaciones se debe cumplir con ciertas condiciones. En general, estas condiciones son cumplidas por el trabajador migrante en situación migratoria regular y que pertenece al sector formal (Hirose, Nikac, y Tamagno, 2011, p. 2), ya que este, al poseer una situación migratoria regular, se encuentra en principio afiliado a la seguridad social del país anfitrión.

No obstante, los regímenes no contributivos de seguridad pueden eventualmente entregar prestaciones a aquellas personas migrantes que no forman parte de la economía formal e incluso a aquellas personas migrantes en situación migratoria irregular. Este estudio se concentra en los mecanismos que protegen al migrante regular, ya que es la categoría que se encuentra generalmente contemplada en los instrumentos internacionales de coordinación de sistemas de seguridad social. Sin embargo, por la importancia que representa la economía informal en los países objeto de este estudio, se hará referencia a los mecanismos de seguridad social que pueden proteger a personas trabajadoras migrantes insertas en la economía informal.

2.- Qué se entiende por seguridad social

Un segundo aspecto de importancia consiste en determinar qué se entiende por seguridad social. La concepción de seguridad social y su nivel de cobertura pueden variar de país a país y particularmente en el contexto de las migraciones, debido a que las prestaciones del trabajador migrante variarán, dependiendo de las condiciones para tener derecho a ellas que fije el país en donde se soliciten.

En general, se ha señalado como razones de la existencia de un derecho a la seguridad social las siguientes: la seguridad en el empleo; la seguridad de los ingresos; la seguridad de la capacidad de trabajo; y, la seguridad por medio de la asignación de ingresos de remplazo. Todas ellas resultan de vital importancia, tanto para el residente de un país como para la persona migrante, emigrante e inmigrante (Laroque, 1948). De esta manera, cuando al ser humano le acaece un riesgo -desempleo, enfermedad, muerte, invalidez o vejez, entre otros- éste se enfrenta al peligro de la falta de recursos para solventar sus propias necesidades y las de su familia. La seguridad social entonces, cubre la eventual necesidad de ingresos cuando alguno de estos riesgos se presenta.

La OIT, en el Informe sobre el Trabajo en el Mundo del año 2000, considera como seguridad social la protección que una sociedad asegura a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, entre las cuales incluye:

“Los seguros sociales, la ayuda social o asistencia social y los sistemas universales, a saber: la seguridad social en cuanto a protección que la sociedad entrega a sus miembros a través de una serie de medidas públicas para compensar la ausencia o la reducción substancial de ingresos del trabajo resultante de diversas eventualidades (por ejemplo la enfermedad, la maternidad, los accidentes de trabajo, la cesantía, la invalidez o el fallecimiento); para otorgar a las personas prestaciones de salud, y para otorgar prestaciones a las familias que tengan niños” (OIT, 2000, p.29).

La OIT, en su informe *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa* (OIT, 2011, p.9) ha señalado que el concepto de protección social suele tener un sentido más amplio que el concepto de seguridad social, e incluir específicamente la protección que los miembros de una familia o de una comunidad local se prestan entre sí.

La seguridad social implica la adopción de todas las medidas relacionadas con las prestaciones, en efectivo o en especie, encaminadas a garantizar una protección en determinados casos, como por ejemplo: falta de ingresos laborales (o ingresos laborales insuficientes) debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, vejez o muerte de un miembro de la familia; falta de acceso o acceso a precios excesivos a la asistencia médica; apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y adultos a cargo; pobreza generalizada y exclusión social.

Por otra parte, es importante aclarar que los sistemas de seguridad social pueden ser de carácter contributivo (seguro social) o de carácter no contributivo. Los regímenes contributivos y los no contributivos generalmente entregan prestaciones en especie, por ejemplo prestaciones médicas, y en dinero, como por ejemplo el pago de pensiones y el pago de subsidios por incapacidad temporal.

Las prestaciones contributivas poseen en general contenido económico como por ejemplo, las pensiones, cuya concesión está generalmente supeditada a una previa existencia de aportes o cotizaciones a la seguridad social. En general, para este tipo de prestaciones es necesario acreditar un período mínimo de cotización. La cuantía de la prestación se determina en función de las aportaciones, las cuales son en general efectuadas por la persona trabajadora y el empresario o empresaria, o sólo por la primera si se es un trabajo por cuenta propia o independiente, durante el período que la legislación fije como necesario para la obtención de la prestación. Por otro lado, dentro de los sistemas contributivos, puede darse una diferenciación entre los sistemas de gestión pública y los sistemas de gestión privada.

Las prestaciones no contributivas pueden ser asistenciales o no asistenciales. Las primeras son prestaciones económicas que se reconocen a aquellos ciudadanos que se encuentran en situación de necesidad y que carecen de recursos suficientes para su subsistencia y generalmente se somete al beneficiario potencial a una prueba de ingresos para ver si califica, ya sea porque no han cotizado nunca o, si lo han hecho, el período de aporte es insuficiente para alcanzar las prestaciones del mecanismo contributivo. Por su parte, las prestaciones no contributivas y no asistenciales se asocian al cumplimiento de requisitos propios de regímenes para acceder a la prestación. Por ejemplo, los países que tienen sistemas universales, que se financian con fondos públicos. La aportación al mecanismo se hace a través del pago de impuestos. El financiamiento de estas proviene principalmente de impuestos de los ingresos generales y en algunos casos de otros impuestos específicos, dependiendo de cada legislación. Estas prestaciones no tienen por su propia naturaleza, una vinculación con el paso de la persona por el mercado formal de trabajo y otorgan prestaciones monetarias o en especie con diversos grados de uniformidad, conforme diferentes mecanismos de focalización.

Por su parte, la OIT ha establecido como objetivos de la seguridad social:

Reducir la inseguridad de los ingresos (que incluye el objetivo de erradicar la pobreza) y mejorar el acceso a los servicios de salud para todos con el fin de garantizar condiciones de trabajo y de vida decentes; reducir la desigualdad y la injusticia; establecer prestaciones adecuadas como un derecho reconocido; y a la vez velar por que no haya discriminación basada en la nacionalidad, la pertenencia étnica o el género, y garantizar su viabilidad, eficiencia y sostenibilidad desde el punto de vista fiscal (OIT, 2011, p.8).

Por otro lado, se ha señalado que la protección social para personas migrantes internacionales consiste en cuatro componentes:

- a) acceso a la protección social formal – es decir, seguridad social y servicios sociales – en los países de acogida y de origen;
- b) subrogabilidad de los derechos adquiridos a la seguridad social entre los países de acogida y de origen;
- c) condiciones del mercado de trabajo para los migrantes en los países de acogida y proceso de reclutamiento de los migrantes en el país de origen, y
- d) acceso a las redes informales para apoyar a los migrantes y sus familiares. (Sabates-Wheeler y Koettl, 2012, p.131).

El cumplimiento de estos propósitos y componentes permite entregarle una protección a la persona trabajadora migrante y a su familia, siendo que se conjugan diversos aspectos de índole jurídico, de políticas públicas y también de orden económico. Al respecto, la OIT y las Naciones Unidas, han promovido la implementación de un piso de protección social (ILOd, 2011) que tiene este tipo de programas, como un mecanismo que pueda ampliar la cobertura de la seguridad social para los trabajadores de la economía informal y por ende también, de los trabajadores migrantes.

La OIT, en su informe Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa (OIT, 2011, p.9) ha señalado que el concepto de protección social suele tener un sentido más amplio que el concepto de seguridad social, e incluir específicamente la protección que los miembros de una familia o de una comunidad local se prestan entre sí.

El piso de protección social contenido en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), puede ser un medio adecuado para darle efectividad al derecho a la seguridad social para los trabajadores migrantes y sus familias. Dicha recomendación se basa en principios tales como la universalidad de la protección; la no discriminación; igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales y la inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal. La estrategia de extensión propuesta por esta recomendación se enfoca en entregar cobertura a todas las personas, tanto en la economía formal como en la economía informal, apoyando el crecimiento del empleo formal y la reducción de la informalidad. Un mecanismo de protección establecido sobre las bases de esta recomendación tendría un doble efecto, de lucha contra la informalidad y además, de extensión de cobertura a los trabajadores migrantes.

De acuerdo al artículo 5 de la Recomendación los pisos de protección social deben comprender por lo menos las siguientes garantías básicas de seguridad social:

- a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;

- b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y;
- d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

Fuente: ILOb, 2011

Ya sea que se haga referencia a la protección social o a la seguridad social, las y los trabajadores migrantes y sus familias deben contar con mecanismos que les permitan gozar de prestaciones que cubran sus riesgos sociales. La circunstancia de emigrar o inmigrar no debe ser una condicionante para la obtención de prestaciones sociales. Los objetivos enunciados, tanto para la seguridad social como para la protección social, deben perseguirse para trabajadores nacionales y sus familias, así como para trabajadores no nacionales y sus respectivas familias. Este objetivo se logra a través de los principios de seguridad social internacional, que buscan la no discriminación por motivo de nacionalidad y que permiten una continuidad de las prestaciones. Dichos principios serán analizados más adelante.

Por otra parte, es necesario establecer diferentes métodos para el sector formal y para el sector informal. Si la legislación sólo incluye a trabajadores del sector formal, un importante número de personas migrantes quedarán excluidos de toda protección. Recientemente, un instrumento internacional se ha adoptado en la región iberoamericana, que protege a los trabajadores formales: el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS), que es analizado más adelante. Para los trabajadores informales la situación es más compleja, ya que ningún instrumento internacional incluye la situación de las personas migrantes pertenecientes a la economía informal. Sin embargo, algunas legislaciones nacionales permiten cubrir trabajos informales dentro de un ámbito nacional. Hay que hacer notar que, en cuanto a los objetivos de protección de trabajadores de la economía informal y de protección de seguridad social del trabajador migrante, ambos pueden ser abordados a través del efecto formalizador del CMISS.

3.- Qué se entiende por coordinación de seguridad social

La coordinación de sistemas de seguridad social como proceso, tiene una estrecha relación con aquellos de integración política y económica entre dos o más países. Este proceso se puede lograr a través de

diferentes tipos de acuerdos bilaterales o multilaterales. En ambos casos, la doctrina ha manifestado su aceptación por una serie de principios básicos que guían el contenido de los acuerdos o convenios de seguridad social. Estos principios que se encuentran asentados en normas de la OIT relativas a las personas trabajadoras migrantes, que se verán en detalle más adelante. Rodríguez-Piñero señala en relación a las normas de la OIT, que éstas:

“En su conjunto, y en la medida en que los convenios de la OIT se ratifiquen por un número significativo de Estados, producen un cierto proceso de armonización de los sistemas laborales nacionales, pero sin implicar una “internacionalización” de la dimensión territorial nacional que se predica del derecho del trabajo” (Rodríguez-Piñero Bravo Ferrer, 2004: 549).

Tomando en cuenta lo anterior, hay que señalar que existen dos técnicas que permiten una cierta uniformización de legislaciones, la coordinación y la armonización. Cuando lo que se intenta es que los involucrados adopten la misma norma jurídica, se habla de armonización. Se debe tener en cuenta que la armonización puede ser entendida en dos sentidos. Por un lado, una armonización hacia una norma o estándar internacional, como sería el caso de la ratificación de un convenio de la OIT. Por otro lado, una armonización de las normas jurídicas internas de dos o más países, adoptándose así literalmente la misma ley.

En la coordinación, esta uniformización no se produce en tanto cada país conserva su propia autonomía de legislación. Entendido así, resulta difícil que en materia de seguridad social se acuerde una armonización de normas internas, ya que ello implicaría que los países perderían injerencia en su propia cultura de protección de riesgos sociales. Una misma ley de seguridad social aplicable a dos países es poco realista, pero que dos legislaciones puedan comunicarse y tengan puntos de conexión es mucho más viable. La coordinación entonces es la que permite esta comunicación.

Para efectos de este trabajo, se seguirá la definición de la OIT, la cual señala que:

“La coordinación significa establecer mecanismos a través de los cuales los sistemas de seguridad social de diferentes países pueden trabajar juntos para lograr en conjunto de objetivos acordados- en particular para asegurar que los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias tengan protección tan completa y continua como sea posible- mientras, al mismo tiempo, mantenga y respete las definiciones y reglas de cada sistema por separado. Coordinación no involucra remplazar las diferentes definiciones y reglas de cada sistema con definiciones y reglas comunes, lo que es usualmente referido como armonización” (Hirose, et al., 2011, p. 24).

La coordinación de seguridad social se logra a través de acuerdos entre los países involucrados. Dichos acuerdos pueden ser bilaterales o multilaterales. Estos instrumentos internacionales serán analizados en un capítulo posterior.



III.

SITUACIÓN DE LA MUJER MIGRANTE Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Tradicionalmente, la cobertura de la mujer por parte de la seguridad social ha estado asociada a su situación familiar. Mientras es menor de edad se la considera como dependiente del sostenedor de la familia y una vez adulta, se la considera en su condición de trabajadora y/o de acuerdo a su relación de familia. Muchas legislaciones consideran las prestaciones que se le entregan a las mujeres en su condición de “mujer de” un trabajador y no necesariamente a la mujer como sujeto de la cual derivan derechos a prestaciones.

La seguridad social se basa fuertemente en el llamado modelo del « menbreeding » o del hombre « breadwinner » o del hombre proveedor, según el cual, es el hombre quien trabaja a tiempo completo y aporta la comida para la familia, la mujer se queda en casa para administrar el hogar y los niños. Debemos señalar que el derecho de la seguridad social se desarrolló en un contexto en el que predominaba el trabajo industrial en Europa y en el cual el trabajador masculino fue considerado como un beneficiario directo de este derecho (Lamarche, 2002, p. 90).

Se considera que es a través del hombre-trabajador que las prestaciones de seguridad social se extienden a los otros miembros de la sociedad: la mujer y los hijos. Desde un punto de vista histórico de la la seguridad social, es la Declaración de Filadelfia de 1944, conocida como la Carta del Atlántico, la cual fue adoptada por la OIT y formalmente anexada su Constitución, en donde encontramos las primeras luces de los elementos de la seguridad social y su relación con la noción de familia en el otorgamiento de derechos a prestaciones.

En cuanto a la seguridad social, la Declaración, en su programa de acción de diez puntos, contiene:

“... f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa; g) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones; h) proteger a la infancia y a la maternidad; i) suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados”.

Esto produjo un cambio en la concepción de la seguridad social, ya que existía una tendencia que sostenía que la seguridad social y las normas internacionales de la OIT solo cubrían al trabajador y a través de este, a sus familias. El cambio debe entenderse en el sentido que la seguridad social debe abarcar a toda persona que lo necesite, sea que pertenezca o no al modelo del hombre proveedor y su familia. Esta sigue siendo hoy una de las grandes finalidades de la seguridad social: extender la seguridad social a todos.

Por otro lado, cabe también recordar que los primeros convenios internacionales de la OIT en materia de seguridad social son convenios dirigidos a los hombres, en los cuales las mujeres son a menudo descritas

como “la mujer de” (Lamarche, 2002, p. 92). También se puede citar como ejemplo muy clarificador de la idea que tan solo el hombre trabaja, provee y es fuente de prestaciones para los suyos, el Convenio n° 102 sobre norma mínima de seguridad social (1952), en el cual sólo se habla de viudas, excluyéndose a los viudos. No obstante, esta cuestión semántica se ha intentado suavizar en los convenios de la OIT, haciéndolos más neutros en materia de género. Esto conlleva a que el citado convenio sea aplicable tanto a viudos como a viudas.

Sin embargo, debemos señalar que este modelo de protección de riesgos sociales ha evolucionado de la misma forma en que ha progresado nuestra sociedad. Así, el mercado laboral ha cambiado, un gran número de mujeres trabajan fuera del hogar y representan una fuente de ingresos para sus familias, sin contar las mujeres que crían solas a sus hijos (Pennings y Schulte, 2006, p. 45; Lamarche, 2002, p. 90). Si el modelo de « breadwinnerman » era, de hecho, el modelo dominante en los años 1950 y 1960 al momento del nacimiento de la seguridad social, ahora la situación es completamente diferente.

Aunque, si bien la sociedad ha evolucionado, este modelo del hombre proveedor sigue teniendo un lugar muy relevante pero ya no exclusivo. Se está hoy en día, frente a dos proveedores: uno masculino y predominante y otro femenino y menos preponderante en número. Sin embargo, también puede suceder que ambos modelos se mezclen, ello se da en el caso que ambos, tanto el hombre, como la mujer, estén incorporados al mercado de trabajo y aporten a la sobrevivencia de su hogar.

En cuanto a los objetivos de este estudio, sobre la búsqueda de mecanismos de protección de seguridad social de las y los migrantes, la situación que posee la mujer en los procesos migratorios tiene características particulares que deben ser analizadas. En particular, debido a la feminización de la migración en la región (Pérez Orozco, 2008, p. 34 y siguientes).

La migración se ha convertido en una estrategia familiar para el bienestar, por la vía de la consecución de empleos que permitan la generación de un ingreso, el acceso a servicios de educación y salud y la adquisición de bienes que, en circunstancias normales, no se obtendrían en el país de origen (Acuña González, 2011, p. 39). Se ha pasado de una migración temprana producida por hombres trabajadores jornaleros hacia zonas de expansión de los mercados agrícolas centroamericanos, a una movilidad más amplia donde se incluye al núcleo familiar. Como resultado, se da un aumento de la migración femenina, la participación de niños, niñas y jóvenes y los procesos de reunificación familiar en las comunidades de destino.

Hay que notar que el abandono de la persona jefa de hogar implica en términos de seguridad social, la partida de quien deriva derechos relativos a la seguridad social en el resto de los miembros de la familia. El movimiento migratorio del núcleo familiar es más beneficioso en términos de seguridad social, ya que todos los miembros conservarían al menos, su posibilidad de obtener derechos derivados, claro está, siempre que tengan acceso a esta. Esto por que el núcleo familiar permanece unido al migrar a la

persona de quien derivan derechos. En caso contrario se toman como miembros separados y la familia se encuentra dividida en distintos países, lo cual puede ver afectada su posibilidad de adquirir derechos a prestaciones.

También hay una mayor participación de mujeres jefas de hogar en los procesos migratorios regionales, siendo ellas quienes derivan derechos en sus hijos e hijas y si bien se insertan en el mercado laboral, sus hogares tienden a concentrarse en los segmentos sociales de pobreza y extrema pobreza. La articulación a los mercados de trabajo por la vía de la migración representa una posibilidad de mejorar los ingresos monetarios, pero eso no significa que las mujeres se inserten bajo las mismas condiciones laborales que los hombres; por el contrario, la inequidad se mantiene en los países de destino.

La conformación de familias transnacionales es otro fenómeno que se ha venido incrementando, cuyos miembros preservan fuertes vínculos entre sí a través de la comunicación y las remesas, estableciéndose una lógica que conecta los territorios de origen y destino. La ruptura del núcleo familiar a partir del cual derivan derechos sociales se pretende evitar, o bien disminuir sus efectos, mediante la comunicación constante y sobre todo a través de los envíos de dinero entre los países. Dichos envíos o remesas producen una cierta dependencia por parte de las familias que son dejadas atrás y a la vez obligan al migrante a vivir en condiciones menos favorables, al tener que sacrificar parte de sus ingresos para enviarlos a su país de origen. Por ejemplo, en el caso de la migración nicaragüense, un 96% de los familiares de personas emigrantes entrevistados en el estudio sobre flujos migratorios regionales, afirmó que recibía remesas (Acuña González, 2011, p. 44; Pérez Orozco, 2008, pp. 65-87; BANCO MUNDIAL, 2010.)

Si bien la familia nuclear sigue siendo la estructura más frecuente, la región ha visto transformaciones importantes en la composición familiar (Acuña González, 2011, p.38). Las tendencias más notables se dan en los cambios de la composición de las familias nucleares (más familias monoparentales) y un aumento en el número de hogares monoparentales de jefatura femenina, con los efectos perniciosos en la obtención de derechos derivados, producto de condiciones laborales menos beneficiosas que las de los hombres.

La participación femenina en el mercado de trabajo de la región en los últimos treinta años, muestra un especial énfasis en su inserción en actividades de baja productividad y poca remuneración y la tendencia vigente a que ellas se inserten en las cadenas de cuidado de personas menores de edad, de la tercera edad y enfermas, como también en el trabajo doméstico.

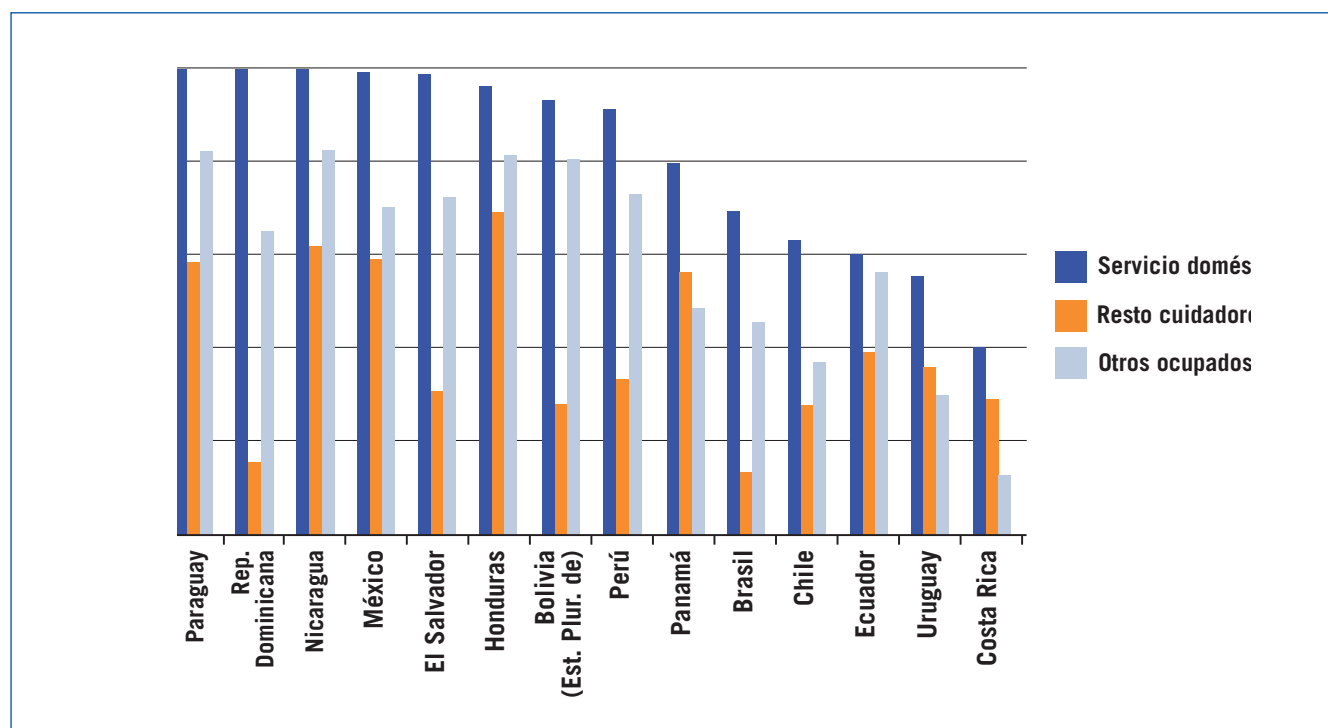
Tanto en sus países de origen como en los países de destino, se destaca una mayor proporción de mujeres con empleos permanentes (Acuña González, 2011, p.56). La explicación muy posiblemente radica en el hecho de que el empleo en los servicios domésticos, donde muchas de ellas se insertan, suele ser más estable, aunque no necesariamente menos precario, que el empleo masculino en la agricultura y la construcción. Estos últimos, con alta presencia masculina, se determinan en gran parte por los ciclos

de las cosechas o la duración de los proyectos de construcción, lo que implica una mayor rotación de personas trabajadoras.

Diferentes estudios muestran que las mujeres en sus trabajos suelen presentar altos grados de vulnerabilidad en sus derechos laborales, debido a que muchos patronos del servicio doméstico no se sienten ni son vistos como empleadores y por tanto, suelen negar sus responsabilidades patronales (Acuña González, 2011, p.104), entre ellas, el aseguramiento. Pérez Orozco (2008) señala como factores que contribuyen a esta vulnerabilidad: la ausencia o insuficiencia de regulaciones legales, la invisibilidad de las trabajadoras domésticas, los bajos niveles educativos de las trabajadoras, los bajos salarios percibidos por ellas, entre otros. Por otro lado, existen dificultades legales y procedimentales para fiscalizar el cumplimiento de los derechos laborales dentro de los domicilios privados.

La mayor precariedad laboral que experimenta la mujer, se puede constatar con los altos índices de exclusión de la seguridad social. Ello porque, frecuentemente, el empleador no declara a la trabajadora doméstica. Así, según la OIT el 100% de las trabajadoras domésticas en República Dominicana, cerca de un 80% en Panamá y cerca de un 40% en Costa Rica, están excluidas de la seguridad social (Panorama Social de América Latina 2012, p. 152), tal y como se aprecia en el siguiente cuadro.

Gráfico 1. Trabajadoras no afiliadas a la seguridad social



Fuente: Panorama Social de América Latina 2012, p.152.



IV.

MARCO GENERAL DE LAS OPCIONES LEGALES INTERNACIONALES PARA EXTENDER LA SEGURIDAD SOCIAL A LAS PERSONAS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS

A nivel internacional, ha existido una constante preocupación para poder establecer mecanismos que permitan a los trabajadores migrantes y a sus familias, poder gozar de prestaciones sociales en los mismos términos de los trabajadores nacionales.

A fin de poder presentar propuestas de extensión de la cobertura de seguridad social para los migrantes y sus familias en los países objeto de este estudio, es necesario hacer una revisión de los mecanismos existentes a nivel internacional. En esta revisión se incorporan ejemplos de otros países y de otras regiones, con el objeto de contar con una visión comparada.

1.- La regulación de la seguridad social del trabajador migrante a nivel internacional

La regulación de la seguridad social de las personas trabajadoras migrantes, ha tomado diversas formas en la búsqueda de establecer la continuidad de prestaciones para estas y sus familias. Para ello, se han adoptado diferentes convenios.

Entre todos los instrumentos internacionales, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) de la OIT, son considerados como los instrumentos clave en esta materia.

Se estima que “estos tres instrumentos en su conjunto proveen una definición y una base ético-jurídica, para la política y práctica nacionales respecto de los trabajadores migrantes extranjeros y los miembros de sus familias, así como herramientas para alentar a los Estados a adoptar y mejorar una legislación nacional, conforme a estas normas. No se trata sólo de instrumentos de derechos humanos, sino que numerosas disposiciones sientan principios para la elaboración de una política nacional y para la consulta y cooperación interestatales, con miras a la formulación de una política sobre migraciones laborales, al intercambio de información, al suministro de información a los migrantes, a la gestión de retornos ordenados o a la reintegración” (Taran y Geronimi, 2003, p. 16). Además de estos instrumentos que son el marco general, existen otros como los convenios de la OIT específicos en materias relativas a la seguridad social.

En este apartado se revisan los instrumentos internacionales de derechos humanos, para analizar luego, los instrumentos de la OIT relativos a personas trabajadoras migrantes y a la seguridad social del migrante.

Se sigue con una descripción de los principios generales establecidos por instrumentos internacionales de protección de los derechos de seguridad social. Luego, se explica cómo se realiza la coordinación a través de instrumentos unilaterales, bilaterales y multilaterales.

1.1.- Normas de derechos humanos para las personas migrantes y sus familias

La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de las Naciones Unidas de 1990, constituye uno de los instrumentos más importantes en materia de derechos humanos de las personas migrantes. Al respecto, existe una campaña mundial que busca su ratificación y el respeto de los derechos consagrados en ella².

Esta Convención no es el único instrumento internacional sobre derechos humanos que contiene disposiciones relativas al trabajador migrante. Hacer un análisis detallado de cada instrumento resultaría un trabajo demasiado extenso. Sin embargo, para los efectos de este estudio, interesa determinar cuáles son estos instrumentos y si los países receptores de personas migrantes lo han ratificado. A continuación se incluye un cuadro que recopila dicha información.

Cuadro 1. Instrumento específico de derechos humanos sobre migraciones

Adopción		Firma / Ratificación por Costa Rica	Firma / Ratificación por República Dominicana	Firma / Ratificación por Panamá
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990 (entro en vigencia el 1ro de julio de 2003)	No Firmado / No ratificado	No Firmado / No ratificado	No Firmado / No ratificado

Cuadro 2. Otros instrumentos sobre derechos humanos atinentes a migraciones

Adopción		Firma / Ratificación por Costa Rica	Firma / Ratificación por República Dominicana	Firma / Ratificación por Panamá
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entrada en vigor: 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19	14 Marzo 1966 / 16 enero 1967	Adhesión: 25 Mayo 1983	08 Diciembre 1966 / 16 Agosto 1967

2 Sobre esta campaña ver <http://migrantsrights.org>

Adopción		Firma / Ratificación por Costa Rica	Firma / Ratificación por República Dominicana	Firma / Ratificación por Panamá
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27 (1)	17 Julio 1980 / 4 abril 1986	17 Julio 1980 / 2 Septiembre 1982	26 Junio 1980 / 29 Octubre 1981
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27	19 Diciembre 1966 / 29 Noviembre 1968	Adhesión: 04 Enero 1978	27 Julio 1976 / 08 Marzo 1977
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49, Lista de los Estados que han ratificado el pacto, declaraciones y reservas	19 Diciembre 1966 / 29 Noviembre 1968	Adhesión: 04 Enero 1978	27 Julio 1976 / 08 Marzo 1977
Convención sobre los Derechos del Niño	Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49	26 Enero 1990 / 21 Agosto 1990	08 Agosto 1990 / 11 Junio 1991	26 Enero 1990 / 12 Diciembre 1990

Adopción		Firma / Ratificación por Costa Rica	Firma / Ratificación por República Dominicana	Firma / Ratificación por Panamá
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 55/25, de 15 de noviembre de 2000. Entrada en vigor: 25 de diciembre de 2003	16 Marzo 2001 / 09 Septiembre 2003	15 Diciembre 2000 / 05 Febrero 2008	13 Diciembre 2000 / 18 Agosto 2004
Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Adoptada por resolución A/RES/55/25 de 15 de noviembre de 2000 en la 55 Asamblea General. Entrada en vigor: 28 de Enero de 2004	16 Marzo 2001 / 07 Agosto 2003	15 Diciembre 2000 / 10 Diciembre 2007	13 Diciembre 2000 / 18 Agosto 2004

Fuente: Elaboración propia

Es posible concluir de lo presentado en este cuadro, que la protección de los derechos humanos de la persona migrante y su familia es bastante disímil, en cuanto al compromiso por la ratificación de estos instrumentos. Por un lado, los países receptores de trabajadores migrantes han ratificado y se encuentran vigentes en sus territorios, los instrumentos generales que contienen normas de derechos humanos. Así, por ejemplo Costa Rica, Panamá y República Dominicana han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Dicho Pacto contiene en su articulado, normas relativas al derecho a la seguridad social y sobre la igualdad de trato para todas las personas (artículos 3, 9, 10 y 11 de dicho Pacto).

Por otro lado, ninguno de los países receptores de migrantes comprendidos en este estudio ha ratificado la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que contiene disposiciones específicas relativas a las prestaciones de seguridad social para las personas migrantes y sus familias. A saber, en el artículo 27 se señala que:

“Los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán en el Estado de empleo, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables. Las autoridades competentes del Estado de origen y del Estado de empleo podrán tomar en cualquier momento las disposiciones necesarias para determinar las modalidades de aplicación de esta norma”. El mismo artículo agrega: “Cuando la legislación aplicable no permita que los trabajadores migratorios o sus familiares gocen de alguna prestación, el Estado de que se trate, sobre la base del trato otorgado a los nacionales que estuvieren en situación similar, considerará la posibilidad de reembolsarles el monto de las contribuciones que hubieren aportado en relación con esas prestaciones”.

En definitiva, si bien la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, no ha sido ratificada por los países objeto de este estudio, lo cierto es que el derecho humano a la seguridad social y el principio de igualdad de trato, se encuentran igualmente consagrados en los instrumentos relativos a derechos humanos ya ratificados y en vigencia en los países receptores objeto de este estudio. Por tanto, se trata igualmente de derechos exigibles en dichos países.

A nivel regional, se debe destacar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por todos los países objeto del estudio, contiene normas relativas a la seguridad social, a la migración laboral y protección de los derechos de las personas trabajadoras migrantes y de sus familiares. Debe resaltarse, además, el rol de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), cuyas opiniones y resoluciones definen estándares que deben ser atendidos por los países miembros de dicha Corte. Todos los países objeto de este estudio han aceptado la jurisdicción de la CIDH, por lo que sus opiniones y resoluciones son relevantes para todos ellos. Dentro de estas, cobra especial importancia la opinión consultiva 18/03 de la CIDH de 17 de septiembre de 2003, relativa a la condición jurídica y derechos de las personas inmigrantes indocumentados, la cual define y detalla con claridad estándares de derechos humanos en el ámbito laboral, que son vinculantes para los Estados y por tanto, deben ser adoptados y aplicados en el ámbito nacional. Se señala en su párrafo 101:

“El principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al juscogens, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del juscogens”.

Con base en los argumentos que se exponen, la CIDH emite la Opinión en forma unánime en 11 puntos. De estos, resulta importante destacar el número 6, que señala: “Que la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas”.

El punto número 8, por su parte, indica: “Que la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral. El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral”.

En el número 9: “Que el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de todos los trabajadores, independientemente de su condición de nacionales o extranjeros, y no tolerar situaciones de discriminación en perjuicio de éstos, en las relaciones laborales que se establezcan entre particulares (empleador-trabajador)...”

Y finalmente, el número 10: “Que los trabajadores, al ser titulares de los derechos laborales, deben contar con todos los medios adecuados para ejercerlos. Los trabajadores migrantes indocumentados poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores del Estado de empleo, y este último debe tomar todas las medidas necesarias para que así se reconozca y se cumpla en la práctica”.

1.2.- Normas internacionales de la OIT relativas a las personas migrantes y sus familias

La OIT, desde muy temprano, adoptó una serie de instrumentos que protegen al trabajador migrante (Hirose, et al., 2011, p.6 y ss). Los principales instrumentos que se refieren a los trabajadores migrantes son los dos Convenios específicos -números 97 y 143- adoptados en dos contextos políticos muy diferentes (OIT, 2004, p.86): el primero en 1949, después de la Segunda Guerra Mundial; y el segundo en 1975, a raíz de la crisis del petróleo de 1973.

Las disposiciones del Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y de la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949, (núm.86), complementaria, se centran en las normas aplicables a la contratación de trabajadores migrantes para el empleo y a sus condiciones de trabajo. Responde al interés por facilitar el movimiento del excedente de mano de obra de Europa a otras partes del mundo. Taran y Geronimi, señalan que este convenio “sienta las bases para la igualdad de tratamiento entre trabajadores nacionales y extranjeros en situación regular en cuestiones como los procedimientos de contratación, las condiciones de vida y de trabajo, el acceso a la justicia, y la reglamentación sobre impuestos y seguridad social. Establece disposiciones sobre las condiciones de contratación, la participación de migrantes en la formación y promoción profesionales, la reunificación

familiar, el despido injustificado o la expulsión, así como otras medidas destinadas a regular el proceso migratorio en su conjunto” (Taran y Geronimi, 2003, p.13).

Por su parte, en el período de 1975, a los gobiernos les preocupaba cada vez más el desempleo y el aumento de la migración irregular, por lo que dejó de hacerse hincapié en facilitar la migración del excedente de mano de obra y la atención pasó a centrarse en controlar los flujos migratorios. A juicio de Taran y Geronimi, en este momento “la comunidad internacional empezó a tomar en cuenta el aumento de la migración irregular. Sus dos principales objetivos son: 1) regular los flujos migratorios, eliminar la migración clandestina y luchar contra las actividades de tráfico y de trata de personas; y 2) facilitar la integración de los migrantes en las sociedades de acogida”. De esta manera, la OIT adopta en este período dos nuevas normas: el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975, (núm. 143) y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975, (núm. 151). Estos instrumentos constituyen el primer intento multilateral de abordar el problema de las personas migrantes irregulares y también de propugnar sanciones contra los «traficantes» de personas.

En el Convenio número 143, la OIT vuelve a señalar que los Estados Miembros tienen la obligación general de respetar los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes. Además, se establece que no sólo deberán gozar de igualdad de trato (como se prevé en el Convenio núm. 97), sino también de la igualdad de oportunidades, por ejemplo, en lo relativo al acceso al empleo, los derechos sindicales, los derechos culturales y las libertades individuales y colectivas.

En relación con la protección que entrega la seguridad social a las personas migrantes, como ya se ha señalado, la situación es compleja. Ello debido a que los derechos a las prestaciones son en función de la duración del empleo, de las cotizaciones o de la residencia, por lo que pueden perder su derecho a las prestaciones de la seguridad social en su país de origen, debido a una ausencia prolongada y estar al mismo tiempo, sometidos a condiciones restrictivas en el país de destino en lo que atañe a su protección por el sistema nacional de seguridad social. La OIT ha señalado que para los trabajadores migrantes es particularmente importante (OIT, 2004: 88): a) tener el mismo acceso a la cobertura y el mismo derecho a las prestaciones que los nacionales; b) conservar los derechos adquiridos al irse del país (incluida la exportación de las prestaciones), y c) poder acumular derechos adquiridos en países diferentes. De esta manera, las diversas normas internacionales de la OIT buscan dar una respuesta a la persona migrante, en relación a estos tres puntos.

En todas las normas de la OIT vigentes relativas a la seguridad social, se define el grado personal de cobertura sin tener en cuenta la nacionalidad y en casi todas ellas hay cláusulas similares sobre la igualdad de trato entre los trabajadores nacionales y los extranjeros en el país de inmigración. No obstante, en el Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925, (núm.19), se establece específicamente el derecho a la igualdad de trato de los trabajadores extranjeros de cualquier otro Estado que haya ratificado el Convenio, en lo relativo a la indemnización en caso de accidentes de trabajo. Este

Convenio autoriza, además, la exportación de las prestaciones de los trabajadores extranjeros amparados por el Convenio, pero solamente cuando el Estado ratificante consiente la exportación de las prestaciones en el caso de sus propios trabajadores nacionales.

En el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962, (núm. 118), se estipula el derecho a la igualdad de trato en las nueve ramas clásicas de la seguridad social, a saber: asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, familia, maternidad, invalidez y sobrevivencia. En cada una de las nueve ramas que acepte el Estado parte, se compromete a conceder en su territorio a los nacionales de cualquier otro Estado que haya ratificado el Convenio, la igualdad de trato con sus propios nacionales. Además, estipula que todo Estado parte tiene que velar por el suministro de prestaciones en el extranjero en una rama concreta, para sus propios nacionales y para los de cualquier otro Estado que haya aceptado las obligaciones del Convenio en la misma rama, cualquiera que sea el lugar de residencia de los beneficiarios.

Ambos convenios, el núm.19 y el núm. 118, establecen disposiciones que permiten señalar que se consagra el principio de la reciprocidad, en relación a las prestaciones de seguridad social para los trabajadores migrantes.

En otros instrumentos de la OIT sobre la seguridad social, también se incluyen cláusulas especiales contra la discriminación. El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), el cual sienta los principios generales para todo sistema de seguridad social, consagra en su Parte XI la igualdad de trato de los residentes no nacionales. En su artículo 68 -que se aplica a todas las ramas de la seguridad social- se estipula que los nacionales y los no nacionales deben tener los mismos derechos a la seguridad social, pero con cierta flexibilidad, que permita la exclusión de no nacionales cuando las prestaciones o una parte de las mismas, se abonen en su totalidad con cargo a fondos públicos. En específico, dicha disposición señala:

- “1. Los residentes no nacionales deberán tener los mismos derechos que los residentes nacionales. Sin embargo, podrán prescribirse disposiciones especiales para los no nacionales y para los nacionales nacidos fuera del territorio del Miembro, en lo que respecta a las prestaciones o partes de prestaciones financiadas exclusivamente o de manera preponderante con fondos públicos, y en lo que respecta a los regímenes transitorios.
2. En los sistemas de seguridad social contributivos cuya protección comprenda a los asalariados, las personas protegidas que sean nacionales de otro Miembro que haya aceptado las obligaciones de la parte correspondiente del Convenio deberán tener, respecto de dicha parte, los mismos derechos que los nacionales del Miembro interesado. Sin embargo, la aplicación de este párrafo podrá estar condicionada a la existencia de un acuerdo bilateral o multilateral que prevea la reciprocidad”.

Por su parte, el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157) y la Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (núm.163), constituyen una evolución en las normas de la OIT en esta materia, formando un sistema internacional para el mantenimiento de los derechos adquiridos o en curso de adquisición, de los trabajadores que trasladen su residencia de un país a otro y para asegurar una protección real de las prestaciones adquiridas en el extranjero cuando regresen a su país de origen. Este Convenio establece mecanismos para garantizar la conservación de los derechos adquiridos, a los nacionales de otros Estados partes del Convenio en toda rama de la seguridad social, para la cual esos Estados tengan una legislación vigente. Además, el Convenio menciona como mecanismo para la consecución de sus objetivos, la firma de acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad social. La Recomendación número 163, por su parte, contiene disposiciones que sirven de modelo para el contenido de acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad social.

A continuación, se incluye un cuadro en el cual se indican los principales instrumentos de la OIT, relativos a trabajadores migrantes y a la protección de seguridad social para esta población. Además, se indica si han sido ratificados o no por los países receptores de personas migrantes objeto de este estudio.

Cuadro 3. Instrumentos de la OIT sobre trabajadores migrantes y su ratificación por Costa Rica, República Dominicana y Panamá

Adopción		Firma / Ratificación por Costa Rica	Firma / Ratificación por República Dominicana	Firma / Ratificación por Panamá
Convenio núm. 19 sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo).	Conferencia Internacional del Trabajo, 1925	No ratificado	05 Diciembre 1956	19 Junio 1970
Convenio núm. 48 sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes	Conferencia Internacional del Trabajo, 1935	No ratificado	No ratificado	No ratificado
Convenio núm. 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado)	Conferencia Internacional del Trabajo, 1949.	No ratificado	No ratificado	No ratificado
Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima)	Conferencia Internacional del Trabajo, 1952	16 Marzo 1972	No ratificado	No ratificado

Adopción		Firma / Ratificación por Costa Rica	Firma / Ratificación por República Dominicana	Firma / Ratificación por Panamá
Convenio núm. 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social)	Conferencia Internacional del Trabajo, 1962	No ratificado	No ratificado	No ratificado
Convenio núm. 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias)	Conferencia Internacional del Trabajo, 1975	No ratificado	No ratificado	No ratificado
Convenio núm. 157 Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social	Conferencia Internacional del Trabajo, 1982	No ratificado	No ratificado	No ratificado

Fuente: Elaboración propia

Se encuentra nuevamente una falta de compromiso hacia la ratificación de normas internacionales. Por un lado, Panamá y República Dominicana solo han ratificado el Convenio núm. 19 sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), de 1925. Sin embargo, dicho Convenio se limita a establecer el derecho a la igualdad de trato de los trabajadores extranjeros, en relación a la indemnización en caso de accidentes de trabajo. Si bien dicha cobertura es importante para las y los trabajadores migrantes, su campo de aplicación es limitado.

Por otro lado, Costa Rica no ha ratificado ninguno de los instrumentos que establecen derechos a las y los trabajadores migrantes, pero ha ratificado el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima). Esto muestra, a su vez, los niveles distintos de protección de seguridad social entre estos países. Sin duda, Costa Rica posee un nivel más importante de protección con un sistema de seguridad social consolidado, que le ha permitido ratificar este Convenio y asegurar el nivel de cobertura previsto. El Convenio contiene una norma específica sobre la igualdad de trato hacia los trabajadores migrantes en su artículo 68.

Las normas internacionales de la OIT resultan de vital importancia para el respeto de los derechos laborales de las personas trabajadoras. En el caso de la población migrante de la región objeto de este estudio, estas normas pueden representar un marco mínimo protector para ellos y sus familias.

2.- Principios legales de protección de la persona migrante

Existe una serie de principios internacionalmente aceptados que constituyen el marco general para la celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales y que regulan la coordinación de sistemas de seguridad social (Hirose, et al., 2011; OIT, 1984).

Los principios básicos de las normas de coordinación de los sistemas de seguridad social, son considerados como la columna vertebral para los acuerdos bilaterales y multilaterales que regulan esta materia. Estos principios, que derivan de las normas de la OIT, varían en su número dependiendo del autor que se trate. A continuación se analizará brevemente cada uno de los principios que consideramos forman parte de esta columna vertebral:

2.1.- Igualdad de trato

La igualdad de trato significa que el trabajador migrante tiene que tener, tanto como fuese posible, los mismos derechos y obligaciones que los nacionales del país de destino. La igualdad de trato implica entregar beneficios con independencia de la nacionalidad de la persona beneficiaria. Este principio también ha sido interpretado como una prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad.

2.2.- Determinación de la legislación aplicable para asegurar

El principio de la determinación de la legislación aplicable, procura que la seguridad social de la persona trabajadora migrante, se encuentre regida todo el tiempo por la legislación de un solo país. La idea detrás de este principio es evitar cualquier conflicto de posibles leyes aplicables y evitar el vacío de la legislación aplicable. Así, como en el Derecho Internacional Privado, sólo la legislación de un país se aplicará a la vez. En cuanto a la determinación de la legislación aplicable se utiliza el principio básico de *lex loci laboris*, es decir, se aplica la legislación del lugar donde la prestación de servicios del contrato de trabajo fue ejecutada.

Resulta interesante destacar en este principio, las situaciones que se presentan en caso de la puesta a disposición de trabajadores, y en el caso de las y los trabajadores fronterizos. En el primer caso, ocurre en términos generales cuando una empresa tiene filiales en dos o mas, en el mismo país o en varios países, y el trabajador es enviado de una filial distinta en el mismo país o a una en un país distinto a trabajar. Se distingue entonces entre una puesta a disposición nacional y una internacional.

En esta última situación encontramos una excepción a la regla de que la legislación de seguridad social aplicable es la del país anfitrión en donde se ejerce la prestación de servicios. En este caso, es la legislación del país de origen que sigue al trabajador migrante durante la vigencia de la puesta a disposición. En el segundo caso, la regla también puede verse alterada y la solución generalmente ha sido encontrada a

través de tratados bilaterales, ya sea que reglen la coordinación entre las dos legislaciones o establezcan reglas particulares para las localidades fronterizas de dos países.

2.3.- Mantenimiento de los derechos adquiridos

Esto significa que todo derecho adquirido debe ser garantizado para la persona migrante en un territorio, incluso si ha sido adquirido en el territorio de otro Estado. No deben existir restricciones para el pago, en ninguno de los países involucrados, de las prestaciones para las cuales el trabajador migrante haya calificado. De esta manera, no se pierden las prestaciones por el hecho de trasladarse a otro país. Algunos autores han descrito este principio con el término exportabilidad o portabilidad de beneficios sociales, para hacer referencia a la misma idea. El mantenimiento de los derechos a las prestaciones resultará distinto de acuerdo al mecanismo de financiamiento y al riesgo de que se trate.

Los pagos periódicos de prestaciones a largo plazo, como pensiones de vejez, tienen un mecanismo diferente a aquellas prestaciones de pagos periódicos de corto plazo, como el desempleo. Esto se debe a que responden a lógicas diferentes. También, el hecho de que la prestación sea contributiva o no contributiva, tiene incidencia en la forma en cómo se establecerá el mantenimiento de derechos.

2.4.- Mantenimiento de derechos en curso de adquisición

Esto significa que en el caso de que un derecho esté condicionado al cumplimiento de un período de calificación, se deben tomar en cuenta los periodos completados por la persona migrante en cada país. De esta manera, se agregarán o sumarán todos los periodos de cotización, de residencia o de afiliación para la obtención de la prestación. Esta técnica, además, se la ha denominado como de totalización de los periodos. Para esto se puede notar diferentes técnicas: cálculo proporcional, cálculo directo o integración.

2.5.- Colaboración administrativa y técnica entre instituciones nacionales con el objeto de facilitar la gestión a los beneficiarios

La comunicación fluida y completa de información entre las instituciones a cargo del otorgamiento de beneficios, resulta clave para que la coordinación cumpla con sus objetivos.

2.6.- Reciprocidad

Es un principio que se encuentra subyacente en las convenciones de la OIT y significa que cada país parte del acuerdo de que debe aplicar los mismos mecanismos, para hacer su propia seguridad social más accesible a las y los trabajadores migrantes. La reciprocidad implica un razonable grado de comparación en las obligaciones que tenga cada país en el acuerdo. Este principio es la base de la negociación de

coordinación. Así, implica una voluntad política para que la técnica jurídica se acerque entre ambos países. Voluntad que resulta vital para otorgar protección de seguridad social al trabajador migrante.

3.- Opciones internacionales de extensión de cobertura de seguridad social: unilaterales, bilaterales y multilaterales

La situación precaria de las y los trabajadores migrantes y su relación con la seguridad social formal, se puede resumir como un asunto que compete a la legislación nacional (Sabates-Wheeler y Koettl, 2010: 135). De esta manera, el país de acogida regula los beneficios a los cuales tienen acceso y las condiciones que deben cumplir para acceder a ellos. Sin embargo, aun cuando la legislación nacional prescriba que se tiene que aplicar por igual, su protección puede estar limitada. Esto tiene que ver con la aplicación de la ley, pero también con el alto porcentaje de personas migrantes que ejercen labores dentro de la economía informal, como es el caso de los países objeto de este estudio.

Los mecanismos que pueden entregar continuidad a las prestaciones de seguridad social para las personas trabajadoras migrantes y sus familias, pueden ser unilaterales, bilaterales y multilaterales. Tan solo las bilaterales y multilaterales implican un cierto grado de coordinación. Aquellas medidas unilaterales son aquellas que adopta el Estado anfitrión o el Estado enviante de migrantes, con el fin de proteger a las personas migrantes y a sus familias en su territorio o a sus nacionales en el extranjero.

Estas medidas no implican necesariamente el establecimiento de un mecanismo de coordinación entre los dos países afectados, sino que son el resultado de una decisión soberana de un país, que otorga cobertura de seguridad social a trabajadores migrantes.

El país anfitrión debe tratar de la misma manera a todas las personas trabajadoras en su territorio, de conformidad con las normas establecidas en la OIT y en otros instrumentos de derechos humanos. Esto implica una medida de igualdad, pero al mismo tiempo tiene consecuencias políticas y económicas. En los casos en que los extranjeros estén parcial o totalmente excluidos de la cobertura de la seguridad social, esto puede tener un impacto significativo en los mercados de trabajo, ya que estos trabajadores pueden ser empleados a un costo más bajo que los nacionales del país. Esto les pone en una desventaja injusta. Cuando se les exige pagar las contribuciones y los impuestos de la misma manera que los nacionales, la cobertura debe ser la misma para ambos, de conformidad con el principio de igualdad de trato.

Mientras que el país anfitrión tiene una amplia gama de posibilidades para garantizar la seguridad social de las y los trabajadores migrantes, la situación es diferente en el caso del país de origen. En otros casos, el país anfitrión no está preparado o no se encuentra en condiciones de proporcionar una protección adecuada de la seguridad social para las y los trabajadores extranjeros que trabajan en ese país. Esta podría ser una de las razones para no firmar un acuerdo bilateral de seguridad social. En esta situación, el país de origen

tiene un papel clave, ya que tendrá que tomar la responsabilidad de otorgar protección a sus ciudadanos que trabajan en el extranjero.

Dado que las leyes nacionales son aplicables sólo en el territorio nacional, la cobertura de la seguridad social obligatoria no puede extenderse más allá de las fronteras del Estado. Entonces ante esta situación, las y los trabajadores migrantes deben mantener un vínculo con el país de origen. Así por ejemplo, en el caso de los trabajadores migrantes que aún residen en el Estado de origen, como puede ser el caso de un desplazamiento temporal de trabajadores, estos corren el riesgo que se encuentran asegurados por un período de tiempo limitado, sólo mientras coticen en dicho país. Otro caso particular es el de la gente de mar que está asegurada en la legislación del país cuyo pabellón enarbole el buque.

En el caso de los mecanismos de protección en el extranjero, existen varias posibilidades: el seguro obligatorio, seguro voluntario, regímenes especiales, o incluso regímenes patrocinados por el Estado (OIT, 1996: 23). Por otra parte, en relación con la protección de seguridad social más allá de las fronteras de los países, debe prestarse la debida atención a la protección de las personas a cargo de los trabajadores migrantes. En este sentido, una cuestión muy importante es la exportación de las prestaciones familiares y de la atención médica.

Los convenios de seguridad social, tanto los bilaterales como los multilaterales, se celebran bajo la premisa de que los trabajadores solo tendrán que pagar cotizaciones en dos o más países para cubrir el mismo riesgo, de modo que no se pierdan los períodos cotizados cuando se desplacen a otro país. De esta manera, estos acuerdos de seguridad social van a contener disposiciones para una o varias ramas de la seguridad social de los países involucrados, o se referirán al sistema en su conjunto.

Para poder lograr la cobertura pretendida, se ha entendido que deben cumplir con 5 objetivos (Hirose, et al., 2011, p. 25): igualdad de trato, pago de beneficios en el extranjero, determinación de la legislación aplicable, mantenimiento de derechos en curso de adquisición y asistencia administrativa. Dichos objetivos no deben ser confundidos con los principios de la coordinación, ya que aquí se hace referencia a los objetivos que deben cumplir los acuerdos sobre seguridad social, en orden a cumplir con el objeto de entregar continuidad de la cobertura.

Por su parte, la OIT ha definido al acuerdo de seguridad social como:

“Aquel que coordina los esquemas de seguridad social de dos o más países para así poder superar, sobre la base de la reciprocidad, las barreras que puedan de otra manera evitar que los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias dejen de recibir prestaciones de los sistemas de cualquiera de los países en los cuales ha trabajado (Hirose, et al., 2011, p. 19)”.

Los propósitos de los convenios de seguridad social se pueden sintetizar en dos principales (Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 2006 p. 91). Primero, los convenios ayudan a mantener la

continuidad en la cobertura en la seguridad social para los trabajadores que han dividido sus carreras entre dos países, al permitir que el trabajador califique para beneficios parciales en ambos sistemas de seguridad social, con base en la totalización de los periodos de contribución en ambos países. En segundo lugar, eliminan la doble tributación de la seguridad social, situación que ocurre cuando un trabajador de un país trabaja en otro país y requiere pagar contribuciones de seguridad social en ambos países, por el mismo trabajo.

Sin embargo, la mayoría de los acuerdos se refieren a prestaciones de larga duración, como las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, así como otras pensiones vitalicias. Las prestaciones de asistencia médica son sujeto de los acuerdos de seguridad social en una medida mucho menor. Generalmente, las prestaciones financiadas con impuestos están explícitamente excluidas. Cabe preguntarse sobre el verdadero efecto de estos convenios en su intento de igualar las condiciones de nacionales y extranjeros. No obstante estas aprehensiones, se comparte la afirmación que enuncia que los convenios de seguridad social constituyen actualmente la «mejor práctica», respecto a cómo coordinar el acceso y permitir la subrogabilidad de prestaciones de la seguridad social para los migrantes (Sabates-Wheeler y Koettl, 2010, p. 138).

Como se puede constatar, el objeto principal de estos acuerdos es establecer un mecanismo de coordinación bilateral o multilateral. Pero además, generalmente, se considera que los acuerdos multilaterales tienen la ventaja de generar estándares y reglamentaciones comunes, evitando así discriminación entre migrantes de varios países enviantes, que de otra manera pueden obtener diferentes derechos y prestaciones por la vía de acuerdos bilaterales. Por otro lado, los acuerdos bilaterales tienen la ventaja de proveer gran flexibilidad y la posibilidad de tomar en cuenta situaciones específicas de los países involucrados. Además, se requiere menos tiempo y procedimientos para alcanzar un acuerdo entre las dos partes. Por estas razones, los acuerdos bilaterales son ampliamente más usados para la coordinación de sistemas de seguridad social (Hirose, et al., 2011, p. 4).

Los acuerdos bilaterales tienen por objeto entregar una continuidad en la cobertura al conectar dos legislaciones. En este proceso, en general, no se intercambian dineros sino que más bien se reconocen períodos de afiliación o de cotización, que permitan a la persona migrante poder cumplir con los requisitos necesarios para tener derecho a una prestación. Dentro de este marco, el Convenio de seguridad social firmado entre Chile y Perú en 2002, es una excepción puesto que ambos sistemas de pensiones se basan en cuentas individuales de capitalización individual. Dicho Convenio reconoce el derecho de los trabajadores de transferir el saldo acumulado de la cuenta de capitalización individual de una parte contratante a la otra, de modo que los fondos pueden ser manejados en una sola cuenta por la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) privada elegida por el trabajador (Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 2006, p. 93).

Los convenios bilaterales no entregan una protección universal objetiva. En un número importante de casos están destinados solo a reglamentar materias relativas a las pensiones de vejez. Los acuerdos

bilaterales podrían cubrir todos los riesgos sociales realizando así una verdadera coordinación entre dos legislaciones, pero la práctica demuestra que se limitan tan solo a algunos riesgos sociales, como en el caso de la región centroamericana.

A través del mundo se han celebrado una cantidad importante de acuerdos en materia de seguridad social, aunque insuficientes para la entrega de una cobertura completa a los trabajadores migrantes y a sus familias³ -como el caso en la región centroamericana, en donde se ve un bajo número de adopción de estos acuerdos-. Entonces, un mayor desarrollo de estos acuerdos tiene como consecuencia lógica el aumentar en forma progresiva también la cobertura. Sin embargo, la tendencia hoy en día es la implementación de mecanismos de coordinación regionales que permitan una mayor integración, aunque estos se siguen celebrando siguiendo una aproximación tradicional sobre esta cuestión. Se debe señalar que estos intentos regionales se presentan en diversas partes del globo (Hirose, et al., 2011, p.49).

Pioneras en esta materia fueron las Comunidades Europeas, evolucionando desde primitivas reglamentaciones hasta los recientes reglamentos 883/2004 y 987/2009 de la Unión Europea. Su reglamentación constituye un entramado complejo que permite entregar continuidad a las prestaciones de seguridad social de modelos de Estados de bienestar diferentes dentro de Europa. Coordina prestaciones contributivas como no contributivas de todas las ramas de la seguridad social. Es, sin lugar a dudas, el modelo a seguir tanto por su detalle como por su ámbito de aplicación.

La región latinoamericana, por su parte, ha tenido una serie de intentos de coordinación regional y subregional (Arellano Ortiz, 2012), algunos con más éxitos que otros. Se puede destacar la existencia de mecanismos de coordinación presentes en el Mercosur⁴, Caricom⁵ y también en la Comunidad Andina⁶. Sin embargo, el reciente Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, ha llevado la implementación de un mecanismo de coordinación en la región a un nivel superior. Ha significado un importante avance hacia una coordinación regional, sin que la región tenga una unión política e incluye además a Portugal y España.

En África, región con la cual Latinoamérica comparte muchas características de su mercado de trabajo, debido a los altos grados de informalidad, no se han logrado implementar acuerdos regionales de coordinación con éxito. La Conferencia Inter Africana de Previsión Social (Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale –CIPRES-), constituye la reunión de 15 países de habla francesa. En 1996, adoptaron un Convenio Multilateral de Seguridad Social del CIPRES (Convention Multilatérale de Sécurité Sociale), siendo un acuerdo sin precedentes para la región y el mundo sobre la materia. Sin embargo, y pese a que un grupo de países lo ha ratificado, este convenio aún no entra en vigor por falta del número suficiente de ratificaciones para ello. Por otro lado, en el mismo continente, la Comunidad para el Desarrollo Sudafricano (SADC), se encuentra desde hace ya algún tiempo estudiando la posibilidad de adoptar algún tipo de instrumento, que permita alcanzar los objetivos de la coordinación (Olivier, 2012).

3 Para informarse sobre los acuerdos celebrados a través del mundo por cada país ver la base de datos Natlex de la OIT en http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home

4 Más detalles sobre este acuerdo sub regional en <http://www.mercosur.int/>

5 Más detalles sobre este acuerdo regional en <http://www.caricom.org/index.jsp>

6 Más detalles sobre este acuerdo sub regional en <http://www.comunidadandina.org/>

El caso de los Estados del Golfo debe ser mencionado como una forma de alcanzar los mismos objetivos de coordinación, pero a través de un mecanismo diferente. El Consejo de Cooperación del Golfo (GCC), se compone de seis países ribereños del Golfo Pérsico. El GCC ha adoptado la Ley unificada sobre el seguro de extensión de la protección de los ciudadanos de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, que trabajan fuera de sus países y en cualquiera de los Estados miembros del Consejo (Hirose, Nikac, y Tamagno, 2011, p. 55). Este no es un mecanismo de coordinación en sí mismo, sino que permite la continuidad de la cobertura de los trabajadores en esta región.

En Asia y en Oceanía, no existen por el momento, acuerdos regionales en materia de coordinación de sistemas de seguridad social. Sin embargo, en esta región, países como Filipinas han optado por adoptar medidas unilaterales (Hirose, et al., 2011, p. 14). Así, si un nacional filipino emigra, la legislación de su país lo protege en el extranjero. Este tipo de medidas, si bien no son puramente de coordinación, implican la obtención de la continuidad de las prestaciones de seguridad social. Constituyen, además, una tendencia importante en las recientes medidas adoptadas por diversos países alrededor del mundo.

Ante la falta de una aproximación completa a la cobertura del trabajador migrante, en la que se cubran todos los riesgos y todas las categorías de personas trabajadores migrantes, son los tratados multilaterales los que, siguiendo el ejemplo europeo, buscan una aproximación más coherente y completa. Así, se puede señalar que los tratados multilaterales tienen la ventaja de facilitar la carga administrativa y los acuerdos bilaterales, por su parte, pueden ser el primer paso hacia un acuerdo multilateral más complejo (Hirose, et al., p.39).

4.- El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad social

Dentro de la evolución de los instrumentos internacionales, se encuentra este Convenio que se presenta como una solución a largo plazo a la cobertura de seguridad social para personas migrantes dentro de la región iberoamericana. El origen del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS), se encuentra en la V Conferencia de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social de los países de Iberoamérica, celebrada en Segovia (España), en el año 2005, y en los acuerdos surgidos de la XV y XVI Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, que condujeron a la aprobación del texto definitivo del Convenio Multilateral por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno, en la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, en noviembre de 2007.

En el año 2009, en las reuniones de Lisboa, se dio vía libre al contenido del Acuerdo de Aplicación. Dicho acuerdo resulta importante para la determinación de la entrada en vigor efectiva del Convenio.

En el momento actual, el Convenio ha sido ratificado por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Portugal, Uruguay y Venezuela. El Convenio entró en vigor el 1 de mayo de 2011, que corresponde al primer día del tercer mes siguiente a la fecha en que se haya depositado el

séptimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Sin embargo, para su aplicación efectiva es necesario que los países hayan suscrito el Acuerdo de Aplicación.

De esta manera el Convenio es plenamente efectivo en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Portugal, Paraguay y Uruguay. La plena eficacia en el resto de los países dependerá de la pronta suscripción del Acuerdo de Aplicación.

Debe resaltarse que los países objeto de este estudio e incluidos en este Convenio, no han avanzado al mismo ritmo de otros de sus pares. Así por ejemplo, Costa Rica y República Dominicana tan solo han firmado el texto del Convenio y aún no parece haber muestras claras de avanzar hacia su ratificación. Por su parte Panamá, ni siquiera ha concurrido a firmar el texto del Convenio. La promoción de la ratificación de este Convenio por parte de estos tres países, resulta de vital importancia no sólo en relación con las y los trabajadores migrantes que reciben, sino también en relación con sus emigrantes, ya sea de extranjeros que cambian de país, ya sea de sus propios nacionales que se desplazan a otros países de la región iberoamericana.

Cuadro 4. Estado de situación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

Países que lo han firmado	Fecha firma convenio	Fecha ratificación	Fecha depósito instrumento	Fecha suscripción acuerdo aplicación	Aplicación efectiva del convenio	Población
Argentina	10/11/2007	09/06/2010				
Bolivia	10/11/2007	08/11/2010	02/02/2011	18/04/2011	X	10.426.160
Brasil	10/11/2007	30/10/2009	11/12/2009	19/05/2011	X	190.755.799
Chile	10/11/2007	18/11/2009	30/11/2009	01/09/2011	X	17.094.275
Colombia	26/11/2008					
Costa Rica	10/11/2007					
Ecuador	10/11/2007	31/08/2009	04/11/2009	20/06/2011	X	14.306.876
El Salvador	10/11/2007	29/05/2008	04/09/2008	17/11/2012	X	6.251.495
España	10/11/2007	05/02/2010	12/02/2010	13/10/2010	X	47.021.031
Paraguay	10/11/2007	15/12/2010	09/02/2011	28/10/2011	X	6.391.000
Perú	10/11/2007					
Portugal	10/11/2007	27/10/2010	22/12/2010	19/03/2013	X	11.400.000
República Dominicana	07/10/2011					
Uruguay	10/11/2007	24/05/2011	26/07/2011	26/07/2011	X	3.356.584
Venezuela	10/11/2007	16/02/2009				

Fuente: www.oiss.org visitado el 2 de junio de 2013 a las 8:10 am.

El Convenio Multilateral Iberoamericano posee, tal como en la UE, un sistema de prorrata, pero además en el Capítulo 2 denominado “Coordinación de regímenes y legislaciones basados en el ahorro y la capitalización”, se refiere, como su nombre lo indica, al problema que se presenta en Europa con la apertura hacia el Este. Se regula la situación de un régimen obligatorio, de la prestación mínima garantizada y de un régimen voluntario. Además, se señala expresamente que podrán establecerse mecanismos de transferencia de fondos para los fines de percibir prestaciones por invalidez, vejez o muerte.

Sin lugar a dudas, el proceso iberoamericano se ha visto fuertemente influenciado por la experiencia europea. Así, por ejemplo Sánchez –Rodas recuerda que la redacción de su articulado se asemeja bastante e incluso se mejora (Sánchez-Rodas, 2011). El contenido del CMISS es el fruto del esfuerzo y de la colaboración de los representantes de todos los países y la colaboración técnica de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

Adolfo Jiménez, Secretario General de la OISS, grafica esta situación de la siguiente manera:

“cabe señalar que el Convenio Multilateral Iberoamericano, que coordina pero no modifica ni sustituye las legislaciones nacionales, constituye una experiencia inédita porque supone un acuerdo en materia de Seguridad Social entre Estados con modelos muy distintos, en un ámbito en el que no existe una previa asociación política que facilite el sustrato jurídico que podría darle apoyo, razón por lo que ha exigido la participación de todas y cada una de las partes, y su ratificación –o adhesión- precisa la incorporación como legislación interna de cada uno de los Estados” (Jiménez, 2011, p.19)

Por otro lado, el único convenio multilateral en vigor que sigue la tendencia europea, es el CMISS, el cual no cubre todas las ramas de la seguridad social. Este posee un ámbito de aplicación material limitado, cubriéndose los pagos periódicos de regímenes contributivos: invalidez, vejez, sobrevivientes y accidentes y enfermedades profesionales. Si bien se excluye todo tipo de prestaciones en especie y por ende, las prestaciones médicas, se estipula que los países signatarios pueden incluirlas a través de un acuerdo para tal efecto. Así, se puede colegir que los instrumentos internacionales poseen una ambición a veces muy amplia, pero limitada a algunos riesgos para algunos trabajadores y trabajadoras. Resulta necesario poder encauzar los esfuerzos para extender la protección hacia nuevas categorías y a todos los riesgos sociales.

Finalmente, se puede señalar que en vista de la limitada ratificación de instrumentos internacionales sobre derechos de los migrantes y ante el bajo número de acuerdos bilaterales, la opción de un acuerdo regional puede aparecer como un marco ya comprobado de protección, para los países de los corredores migratorios de este estudio. Si bien ambos corredores migratorios poseen características propias, las respuestas que puede entregar el CMISS, implican una solución más completa e integradora del fenómeno migratorio para todas las personas trabajadoras migrantes de los países pertenecientes a la región iberoamericana.



V. COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PAÍSES DEL ESTUDIO

Este apartado contiene una revisión de los sistemas de seguridad social de los países objeto del estudio. Dicha revisión parte de una descripción general de los sistemas de seguridad social, para luego hacer una referencia a la protección que se entrega al trabajador migrante. Se advierte que estas descripciones se efectúan solo respecto de los países que, en mayor medida, son receptores de migrantes, es decir, Costa Rica, República Dominicana y Panamá, si bien se reconoce que también son país de origen y de tránsito de la migración.

1.- Costa Rica

1.1.- El sistema de seguridad social

La seguridad social costarricense surge en la década de los años cuarenta del siglo pasado, con la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social y la incorporación del Capítulo de Garantías Sociales dentro de la Constitución Política (1949). Las normas constitucionales le otorgan un rango constitucional a la seguridad social, así como establecen un órgano, la Caja Costarricense de Seguro Social y los riesgos a cubrir, junto con una consideración especial hacia la mujer trabajadora y el trato igualitario que debe entregar a toda persona y a los extranjeros:

Constitución Política de la República de Costa Rica

TÍTULO V DERECHOS Y GARANTÍAS SOCIALES Capítulo Único

ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

ARTÍCULO 57.- Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna. El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia.

Todo lo relativo a fijación de salarios mínimos estará a cargo del organismo técnico que la ley determine.

ARTÍCULO 68.- No podrá hacerse discriminación respecto al salario, ventajas o condiciones de trabajo entre costarricenses y extranjeros, o respecto de algún grupo de trabajadores.

En igualdad de condiciones deberá preferirse al trabajador costarricense.

ARTÍCULO 71.- Las leyes darán protección especial a las mujeres y a los menores de edad en su trabajo.

ARTÍCULO 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social.

No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales.

Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales.

ARTÍCULO 74.- Los derechos y beneficios a que este Capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción, y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional.

Fuente: Constitución Política de la República de Costa Rica del año 1949

El sistema de la seguridad social se estructura con base en los distintos seguros: Salud, Pensiones (Invalidez, vejez y muerte (IVM)) y Riesgos del Trabajo. Además, con la introducción de la Ley 7.983 de Protección al Trabajador en el año 2000, se crea el “Sistema Complementario de Pensiones”, que corresponde a la cobertura complementaria del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y los regímenes sustitutos a cargo de las Operadoras de Pensiones Complementarias.

El sistema de seguridad social costarricense tiene una administración estatal con una base fundamentalmente contributiva tripartita (el trabajador, el empleador y el Estado), especialmente fundamentado en la gestión del Régimen General de Salud (Enfermedad y Maternidad) y Pensiones (Invalidez, Vejez y Muerte), por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social y algunas otras Instituciones del Estado.

Sin embargo, a partir de 1995 y por la creación del Régimen de Pensiones complementarias bajo un esquema financiero de capitalización individual, se incorpora al sistema la gestión de las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC), que son sociedades anónimas reguladas por la Superintendencia de Pensiones del Banco Central de Costa Rica.

En el año 2000, mediante la “Ley de Protección al Trabajador” Ley N° 7983, se modifica el Sistema Nacional de Pensiones, reestructurándose y tomando la forma de un sistema multipilar. También, se crea un fondo de capitalización laboral y se impulsa la extensión de la cobertura a través del Régimen No Contributivo de Pensiones, así como el fortalecimiento del sistema básico de pensiones, el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social.

En materia de protección relativa a la Invalidez, Vejez y Muerte, el sistema costarricense cuenta con los siguientes niveles de protección:

- Solidario y universal, que protege a los adultos mayores y otra población vulnerable en estado de pobreza.
- Básico, que entrega una pensión mínima garantizada a los afiliados que cumplen con los requisitos de contribución, así como un beneficio definido.
- Complementario, de cuenta individual que permite mejorar las prestaciones básicas.
- Voluntario, de cuenta individual y con incentivos fiscales.

En relación al financiamiento de las pensiones, estas se hacen bajo un sistema de financiación de reparto, con una financiación tripartita (empleadores, trabajadores y Estado).

Respecto a la financiación del régimen no contributivo, esta proviene básicamente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, que destina el 20% de sus ingresos ordinarios a este fin.

La CCSS administra y gestiona el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), seguro que es el sistema mayoritario en la atención de estos riesgos en Costa Rica, aunque existen regímenes especiales, como es el caso de algunos grupos de empleados públicos. La CCSS también gestiona el régimen no contributivo a favor de las personas sin recursos económicos para la contingencia de viudez, orfandad o invalidez.

La protección complementaria de las pensiones está financiada por un régimen de capitalización individual, cuyos aportes se constituyen por aquellos que el patrono realiza al Fondo de Capitalización Laboral, administrado por las operadores de pensiones complementarias y que corresponde a un 3% calculado sobre el salario mensual del trabajador, más la redistribución de otras cargas sociales, según el artículo 13 de la Ley 7983. De este 3%, la Operadora deberá trasladar anualmente un 50% para constituir el Régimen Obligatorio de Pensión Complementaria y el otro 50% será administrado como un ahorro laboral con la finalidad de ser una cobertura extra al desempleo.

En materia de protección de salud, según datos de la CCSS, en el año 2007 el seguro de salud tenía una cobertura contributiva de un 87,60% en relación con la población nacional, un 61,91% de cobertura de la población económicamente activa total (PEA total), un 65% de cobertura de la población económicamente activa asalariada, así como un 57,36% de la población económicamente activa no asalariada (este dato no incluye la PEA no remunerada, ni la que busca trabajo por primera vez). Por condición de aseguramiento, el 28,20% eran asegurados directos, el 11,5% por cuenta del Estado y sus familiares, el 6,22 pensionados, el 41,68% tenía seguro familiar y el 12,4% no estaba asegurado.

En cuanto a las prestaciones de asistencia sanitaria (consulta, internamientos, reconocimientos o medicamentos), estas tienen un carácter universal. El Seguro de Salud otorga, además de las prestaciones

de asistencia sanitaria, otras de naturaleza económica en caso de enfermedad y maternidad para los trabajadores por cuenta propia, asegurados directos, así como otras prestaciones en efectivo para compra de prótesis, traslados, alojamiento y gastos de funeral.

Las prestaciones de asistencia sanitaria se suministran directamente por la CCSS a través de sus diferentes instalaciones hospitalarias y de atención ambulatoria. Existe una escasa participación del sector privado, bajo la modalidad de libre elección médica, donde se reconoce parte del costo y bajo otras formas de la cooperación con el sector privado, como el sistema médico de la empresa o la administración de clínicas del seguro por parte de cooperativas médicas.

La financiación del Seguro de Salud es contributiva, con aportaciones tripartitas (empleador, trabajadores y Estado). El Estado, por su parte, también efectúa aportaciones respecto de los trabajadores a su servicio y, de forma subsidiaria, parte de lo correspondiente a los asegurados por cuenta propia.

En cuanto al riesgo de desempleo, la Constitución Política vigente de 1949, en su artículo 63, establece una indemnización (auxilio de cesantía) para los trabajadores, cuando estos no se encuentren cubiertos por un seguro de desocupación. De esta forma, el riesgo de desempleo está bajo la responsabilidad del empleador, aunque con la introducción de la Ley de Protección al Trabajador, en Febrero de 2000, se creó una figura de protección denominada Fondo de Capitalización Laboral, del cual se destina el 50% a la protección por desempleo en una figura llamada “ahorro laboral” y otro 50% a la protección complementaria del Seguro de IVM y regímenes sustitutos (Régimen Obligatorio de pensiones). El auxilio de cesantía está financiado exclusivamente por el empleador y regulado por el artículo 29 del Código de Trabajo, reformado en el año 2000 por Ley de Protección al Trabajador.

Es a partir de 1982, que el Seguro de Riesgos de Trabajo se convierte en obligatorio para los trabajadores por cuenta propia. Por medio de éste, se otorgan prestaciones en especie (asistencia sanitaria completa) al trabajador siniestrado. Además, el Seguro prevé subsidios económicos, indemnizaciones y pensiones para el trabajador siniestrado o pensiones para sus familiares, en caso de acaecer el fallecimiento del trabajador, a causa de un riesgo laboral.

La administración de los riesgos del trabajo se encuentra bajo la tutela del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y del Instituto Nacional de Seguros. Las prestaciones son suministradas directamente en las instalaciones del Instituto o contratando servicios en otras instalaciones públicas, como la CCSS o entidades privadas.

El Seguro de Riesgos del Trabajo está financiado con aportaciones a cargo exclusivo del empleador, con una prima o cuota variable, en función de la actividad desarrollada y el grado de siniestralidad sufrido en un tiempo anterior.

Las prestaciones de asistencia sanitaria, así como las de naturaleza económica en razón de enfermedad, están a cargo de la CCSS.

Finalmente, el MTSS, mediante la Dirección Nacional de Pensiones, administra otros regímenes contributivos (Hacienda, Magisterio Nacional, Ferrocarriles, Comunicaciones, Registro Público, Obras Públicas y Transportes, Músicos) y otros regímenes no contributivos (Guerra, Gracia, Beneméritos, Guardia Civil y Ex -Presidentes), cuya financiación principal proviene del Estado. La mayoría de los regímenes contributivos indicados fueron unificados en el año 1992 con la Ley 7302 de 15 de julio de 1992 (conocida popularmente como Ley Marco de Pensiones).

1.2.- La cobertura del trabajador migrante

Los flujos migratorios laborales de Nicaragua hacia Costa Rica, son de larga data y tuvieron un aumento considerable entre 1984 y 2000, periodo en el cual crecieron cinco veces, llegando a más de 220.000 personas. El resto de las personas migrantes proviene de otros países, especialmente de América Central y de Colombia (Maguid y Salinas, 2010, p. 51). La población extranjera en Costa Rica creció de 296.727 personas en 2000 a 374.094 personas en 2010, lo que representa un incremento total del 20,5% en 10 años, como se aprecia en el cuadro número 5 (Dirección General de Migración y Extranjería, 2011, p. 12).

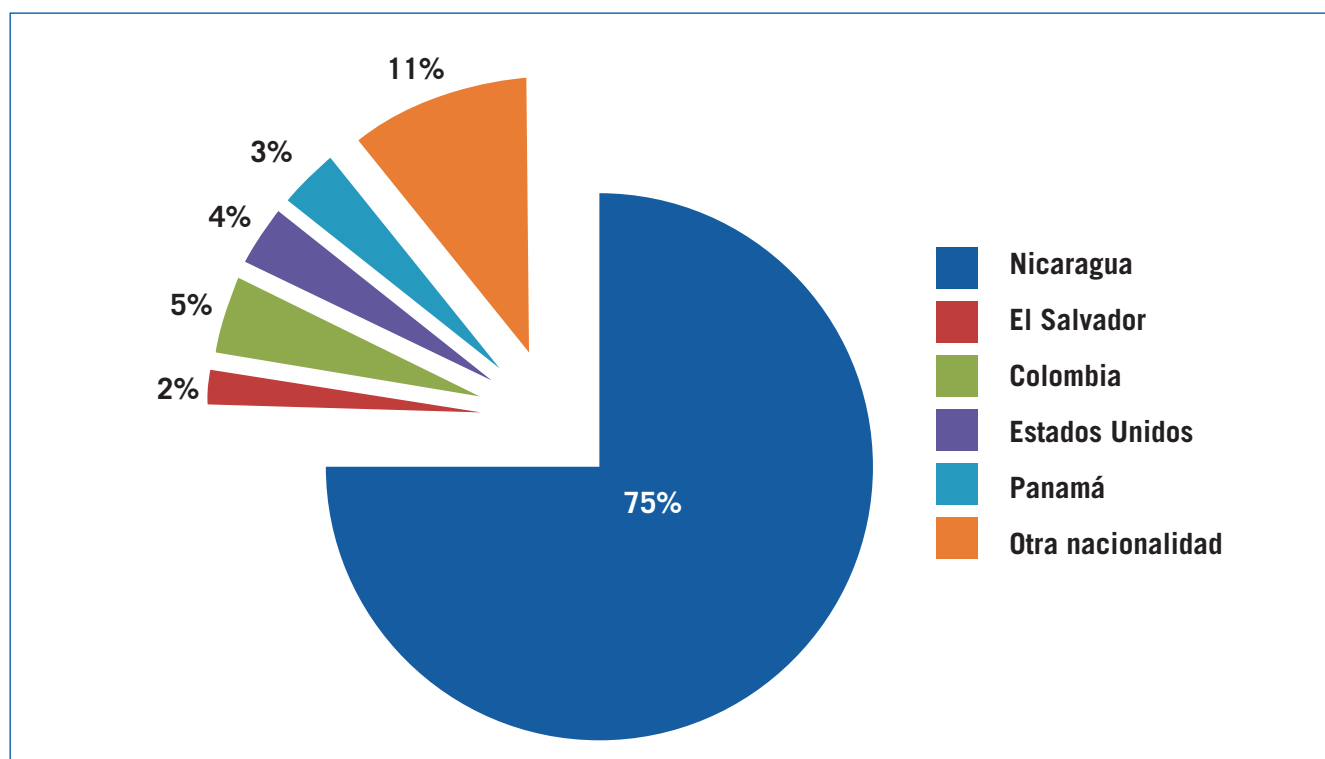
Cuadro 5. Evolución de las personas inmigrantes residentes en Costa Rica, 1970-2010

Año	Nº de Inmigrantes	Año	Nº de Inmigrantes
1970	25.416	2005	323.477
1980	54.305	2006	326.125
1990	140.103	2007	327.490
2000	296.727	2008	333.193
2003	295.394	2010	374.094
2004	307.778		

Fuente: Dirección General de Migración y Extranjería (2011) p. 12.

Según estas cifras, en los últimos años se infiere una estabilización del número de personas migrantes extranjeras que ingresan a Costa Rica. Si bien año a año sigue aumentando el número de personas inmigrantes, si comparamos las cifras entre 1990 y 2000, el crecimiento sigue pero en forma no tan pronunciada. Los nacionales provenientes de Nicaragua siguen siendo el grupo mayoritario y se consolidan los nacionales de Colombia como el segundo grupo más importante.

Gráfico 2. Inmigrantes en Costa Rica, 2008



Fuente: Dirección General de Migración y Extranjería (2011) p. 14.

En cuanto a la representación de la población migrante total y por sexo, considerando el total de la población económicamente activa, según los cuadros 6 y 7, se puede notar que las mujeres ocupan un lugar muy importante. Así, las mujeres migrantes se encuentran presentes, tanto en el sector rural como urbano, sobre todo con una fuerte presencia en este último.

Cuadro 6. Costa Rica: población ocupada de 15 años y más por posición en el empleo principal, por sexo

	Población ocupada de 15 años y más	Posición en el empleo principal					
		Empleadora	Cuenta Propia	Asalariada de empresa privada	Asalariada de instituciones públicas	Asalariada de hogar privado	Auxiliares no remunerados
Costa Rica	1.670.632	109.492	343.637	870.085	255.839	74.357	17.222
Hombres	1.087.109	79.752	259.767	602.322	127.336	7.470	10.462
Mujeres	583.523	29.740	83.870	267.763	128.503	66.887	6.760

Fuente: Censo 2011

Cuadro 7. Costa Rica: población total nacida en el extranjero, según zona y sexo

	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Costa Rica	385.899	186.111	199.788	282.732	132.120	150.612	103.167	53.991	49.176

Fuente: Censo 2011

En cuanto a los niveles de aseguramiento, la población costarricense posee un alto de nivel de cobertura, ya sea por el seguro social o por el régimen no contributivo. Los grupos no cubiertos se pueden explicar por el trabajo dentro de la economía informal, mucho del cual es efectuado por las personas migrantes.

El sistema de seguridad social costarricense, en virtud del mandato constitucional de cobertura, no excluye a ninguna persona de su protección. Así, tanto la persona migrante regular como irregular, tienen atención hospitalaria en caso de emergencia sin necesidad de estar asegurado. Sin embargo, en lo que concierne al objeto de este estudio, la búsqueda de continuidad en la cobertura para la vejez, invalidez y sobrevivencia, está sujeta a su aseguramiento en el sistema, lo cual implica afiliación y contribución, pero además requiere tener una situación migratoria regular, es decir, poseer documentación que acredite su estatus migratorio.

El cuadro 8 muestra la cobertura que entrega el sistema de seguridad social costarricense. En ella no se distingue entre cobertura para nacionales y migrantes. Sin embargo, se puede constatar que existe un número importante de la población activa que no tiene seguro social.

Cuadro 8. Costa Rica: población ocupada de 15 años y más por condición de aseguramiento y tipo de seguro social

Población ocupada de 15 años y más		Tiene seguro social								No tiene seguro social de la CCSS
		Total	Asalariado(a)	Cuenta propia, voluntario o convenio	Régimen no contributivo	Pensionado(a)	Familiar	Por el Estado	Otro	
Costa Rica	1.670.632	1.427.574	940.158	281.839	4.894	19.106	128.878	43.143	9.556	243.058

Fuente: Censo 2011

La Ley General de Migración y Extranjería (Ley N ° 8.764, del 1 de septiembre 2009), que entró en vigencia en el año 2010, cambia la política en materia de migración avanzando hacia un vínculo entre migración y desarrollo. La nueva ley aborda la migración como un fenómeno complejo y desarrolla el principio de integración de las personas migrantes. Así queda establecido en su artículo 3 que señala:

“Mediante la presente Ley se regula el control de las personas migrantes y se fomenta la integración de estas a la sociedad, con base en los principios de respeto a la vida humana, a la diversidad cultural y de las personas, a la solidaridad, la equidad de género, así como a los derechos humanos garantizados en la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes en el país. La Dirección de Migración y Extranjería determinará las condiciones para el ingreso de personas no residentes al país; para ello, establecerá los criterios para la clasificación de visa restringida, visa consular e ingreso sin visa”.

Teniendo en cuenta el artículo 5° de esta ley, el cual establece la obligación para el Estado de promover la integración de las personas migrantes al desarrollo del país, la Dirección General de Migraciones y Extranjería de Costa Rica⁸, tiene el mandato de diseñar estrategias y políticas públicas dirigidas a este fin. Sin embargo, en este punto se constata que existe más de una institución con competencias que inciden en la protección de la seguridad social de la persona migrante, además de la CCSS.

El artículo 7 de la misma ley agrega que “la política migratoria se orientará a la implementación de acciones conjuntas, por medio de la coordinación interinstitucional, a fin de brindar una respuesta efectiva a la situación migratoria. Asimismo, buscará impulsar acciones binacionales o multinacionales con los países expulsores de población migrante tendientes a conseguir: ... 7) La tramitación de toda gestión migratoria deberá garantizar el aseguramiento a la seguridad social por parte de las personas migrantes. Tal garantía obligará a que todo trámite migratorio deba contemplar, como uno de sus requisitos básicos, contar con los seguros que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)”.

Esta norma ha producido un problema práctico. La Dirección General de Migración y Extranjería solicita la documentación que acredite que la persona extranjera se encuentra asegurada a la CCSS y, por su lado, la CCSS solicita a la persona migrante que le acredite que se encuentra con su documentación vigente para poder asegurarlo. Un círculo vicioso que va en detrimento de la protección de seguridad social de las personas migrantes. De hecho, hay que considerar que el mismo artículo 7 señala entre las acciones que se deben emprender : “2) El respeto a los derechos humanos y las garantías constitucionales de toda persona extranjera que ingrese y permanezca en el país”. El derecho a la seguridad social es un derecho humano internacionalmente reconocido y que en el caso de Costa Rica posee una regulación específica en su Constitución Política. Limitar el goce de las prestaciones de seguridad social por una falta de coordinación entre estas dos instituciones, afecta directamente el derecho a la seguridad social

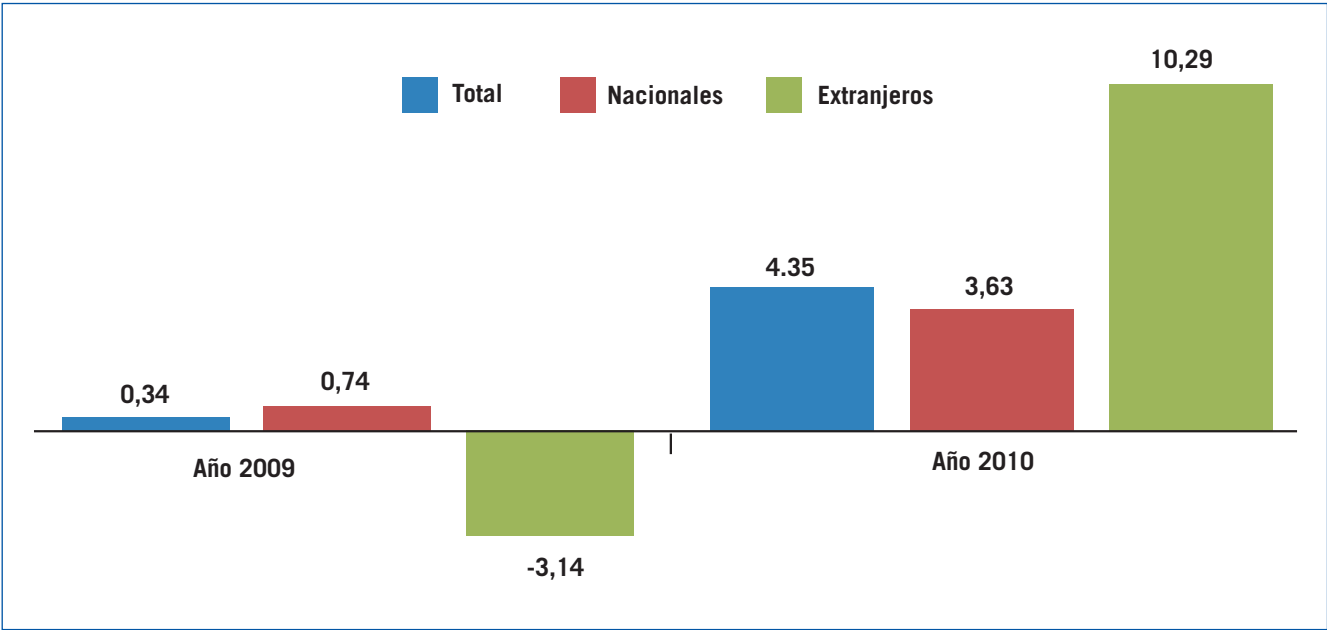
8 Ver: <http://www.migracion.go.cr/>

de las personas migrantes. Un accionar conjunto de estas dos instituciones podría solucionar esta falta de efectividad de protección.

Por otro lado, la protección de la seguridad social para las personas migrantes se manifiesta especialmente en la protección de la salud. Las personas migrantes se habían convertido en un grupo vulnerable, debido a que su estatus migratorio limitaba sus posibilidades de acceso a las prestaciones de la seguridad social y porque sus condiciones de trabajo respondían a la renuencia de los empleadores a la seguridad social. El desafío que se presentaba en el momento de discusión de la ley era mejorar y mantener los indicadores positivos en la protección de la salud para toda la población y hacer de éste un resultado sostenible (Morales Gamboa, 2008, p.58).

En el 2010, se registró un aumento general del número de cotizantes a la seguridad social. El aumento de trabajadores extranjeros que contribuyen es más significativo en 2009, un 10,29%, en comparación con los nacidos en Costa Rica, el cual aumentó su tasa en un 3,63% durante el mismo tiempo. Esto se debe a la entrada en vigor de la nueva Ley General de Migración y Extranjería, que establece como requisito para la regularización migratoria, estar afiliado al sistema nacional de salud de la CCSS. Esta medida ha aumentado la cobertura social y ahora el reto es equilibrar las finanzas de los seguros y mejorar el control del no pago de las contribuciones por las autoridades, respecto de los nacionales y de las personas inmigrantes.

Costa Rica: variación del número de cotizantes al seguro social período 2009-2010



Fuente: Dirección General de Migración y Extranjería (2011) p. 30.

En cuanto a la protección de la vejez, invalidez y sobrevivencia, la protección de las personas migrantes está en función de que estos se encuentren asegurados al régimen respectivo en la CCSS. Es necesario que realicen sus aportaciones al seguro social, donde se dividen las cuotas entre los diferentes regímenes. Pretender entregar una continuidad en la cobertura a trabajadores y trabajadoras migrantes por parte de la administración costarricense, implicaría separar las cuotas destinadas a vejez, invalidez y sobrevivencia y reconocer los periodos cotizados en el extranjero, así como transmitir la información de los periodos aportados a la administración de otros países, de modo que recíprocamente se reconozcan los periodos aportados. En este sentido, Costa Rica posee una serie de acuerdos bilaterales en materia de seguridad social que se encuentran vigentes y que se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Convenios bilaterales firmados por Costa Rica

Guatemala	Convenio de Prestaciones Médicas entre el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y la Caja Costarricense de Seguro Social. Suscrito 29-10-1976. Vigencia 29- 10-1976
	Acuerdo Complementario al Convenio de Prestaciones Médicas entre el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y la Caja Costarricense de Seguro Social. Suscrito 04-11-1976. Vigencia 04-12-1976
Nicaragua	Acuerdo bilateral entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. Suscrito 02-07-1976. Vigencia 02-07-1976
Panamá	Acuerdo Bilateral entre la Caja Costarricense de Seguro Social y la Caja de Seguro Social de Panamá. Suscrito el 05-1972. Vigencia 05-1972
Uruguay	Acuerdo Administrativo para la aplicación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social de Quito, de 1978 entre la República Oriental del Uruguay y la República de Costa Rica. Suscrito 03-12-1993. Vigencia 15-07-1994

Fuente: OISS

Sin embargo, estos acuerdos fueron en su mayoría firmados antes de 1980 y no necesariamente se encuentran adaptados a los cambios legislativos que ha experimentado la legislación de seguridad social en Costa Rica. Además, se debe considerar que desde su firma hasta el día de hoy, el número de personas migrantes que han ingresado a Costa Rica ha aumentado significativamente.

Por la importancia que poseen las personas inmigrantes de nacionalidad nicaragüense, se debe hacer notar con especial interés el acuerdo bilateral con dicho país suscrito en 1976. Este convenio de seguridad social, entrega protección de forma restringida. Su alcance de cobertura se limitó solo a los trabajadores afiliados al Instituto Nicaragüense de Seguro Social y sus beneficiarios que transitoriamente se encuentren en Costa Rica y los trabajadores afiliados a la Caja Costarricense de Seguro Social y sus beneficiarios que transitoriamente se encuentren en Nicaragua, quienes tendrán derecho a las

prestaciones médicas que se estipulan en el acuerdo. Se hizo extensivo este acuerdo a los miembros de misiones diplomáticas y consulares y a sus familias, así como también a los estudiantes. Por su parte, los riesgos cubiertos por este acuerdo son la enfermedad común, el accidente común y maternidad, los que deben ser cubiertos de acuerdo a la normativa vigente en cada institución. Se debe hacer notar que, en su artículo séptimo, este acuerdo señala que no le será aplicable lo que ahí se dispone a los trabajadores afiliados a la institución del Seguro Social de cualquiera de los dos países cuando éste pase a ser afiliado obligatorio de la otra. La problemática en torno a la cobertura de seguridad social de los trabajadores migrantes y sus familias de hoy en día no logra ser resuelta por este Convenio. Los sistemas de seguridad social en ambos países han evolucionado y además, los mercados de trabajo han cambiado. No se logra proteger al trabajador migrante y a sus familias con un acuerdo con un alcance tan restringido.

En razón de lo expuesto, se requiere una nueva aproximación internacional hacia la persona migrante, sugiriéndose la revisión de los convenios de seguridad social firmados y eventualmente la incorporación a un acuerdo regional de las características del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS). Sin embargo, hechas las consultas al respecto en las entrevistas en Costa Rica, se constata serias dudas hacia la adopción de este tipo de instrumentos. Lo anterior, debido a que se cree que este tipo de iniciativas producirán un alto costo financiero, el cual podría afectar la estabilidad financiera de la CCSS. Se debe tener en cuenta que si una persona trabaja en un país y cotiza en el mismo, debe tener derecho a las prestaciones correspondientes, tal es el caso de los trabajadores migrantes que participan en financiar el sistema de seguridad social con sus aportes. Además, se teme que este tipo de mecanismos pueda transformar a Costa Rica en un país al cual lleguen personas sólo a pensionarse, debido a que su sistema ofrece una cobertura superior a la de otros países de la región. Sin embargo, ello no se produciría debido a que los mecanismos de coordinación no incluyen traspasos de dineros, por tanto, no hay impacto financiero y tan solo consiste en reconocer periodos cotizados en otros países para poder tener derecho a una prestación.

La posibilidad de un acuerdo bilateral con reconocimiento de períodos de cotizaciones y de derechos adquiridos con Nicaragua, el principal país de origen de las personas migrantes en Costa Rica, parece un escenario complejo. Sin embargo, podría pensarse en la posibilidad de reactivar el Acuerdo bilateral entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, vigente desde 1976, al menos en términos administrativos, para el intercambio de información e iniciar un proceso de ampliación de su campo de aplicación. Dicho acuerdo bilateral permite a los nacionales de uno de los países firmantes que se encuentren transitoriamente en el otro, tener derecho a prestaciones médicas. Se incluyen como prestaciones la cobertura de la enfermedad común, el accidente común y la maternidad de acuerdo a la reglamentación de cada país.

Por otro lado, la posibilidad de ratificación del CMISS no debe ser descartada, no obstante los reparos sobre un supuesto alcance financiero. Como solución a largo plazo, este instrumento internacional ofrece una alternativa integral en materia de prestaciones periódicas, que fomenta a su vez, la formalización

de las relaciones de trabajo. La decisión sobre la ratificación de este instrumento se encuentra en la Asamblea Legislativa, no existiendo aún claridad sobre su ratificación.

La posibilidad de extensión de la seguridad social a personas migrantes en este país, pasa por una reformulación de su protección. La última legislación del año 2010, ha permitido una extensión y formalización de la situación del trabajador migrante que pertenece a determinadas categorías, por ejemplo, los trabajadores de la construcción, servicio doméstico o agricultura, quedando excluidos de jure otras categorías, debiendo recurrir estas últimas a la figura de la afiliación como trabajador independiente.

Si bien los niveles de cotizaciones de las personas migrantes han aumentado mucho, los principales grupos que cotizan son los trabajadores independientes. Esta situación ha producido una serie de efectos no esperados, tales como las lagunas de cotizaciones. Pero, además, los gastos en salud se siguen viendo fuertemente afectados (Dirección General de Migración y Extranjería, 2011). Uno de los objetivos trazados por la ley de 2010, fue justamente la búsqueda de un mecanismo que aliviara la carga financiera de la CCSS, sin embargo, esto no se ha logrado en toda su extensión.

La lógica sobre la cual actúa la nueva normativa y en general, el sistema de protección es con base en el trabajo formal dependiente. Ello porque el trabajador dependiente posee una mayor estabilidad laboral y además continuidad en el derecho a sus prestaciones de seguridad social. No obstante, se debe considerar el alto índice de informalidad del mercado de trabajo costarricense que según datos de la OIT, es de 29,8% (OIT, 2012, p. 55). Si las personas migrantes no logran asegurarse, estos entonces pasan a formar parte de la economía informal. Por ende, es necesario tener un doble enfoque en la protección de seguridad social, tanto de nacionales como de migrantes en Costa Rica, incluyendo, por ejemplo, un seguro y también un mecanismo no contributivo. Además, pareciera ser necesaria una campaña más intensa, tanto para trabajadores como para empleadores, para concientizar sobre los efectos de la cotización en su cobertura de seguridad social. De esta manera, se podría promover la formalización de las relaciones de trabajo.

En cuanto a la mujer migrante, su nivel de aseguramiento se ha incrementado en categorías específicas (trabajadoras domésticas). Sin embargo, las cifras muestran que las mujeres se encuentran presentes en todos los sectores de la economía y con una presencia fuerte en sectores urbanos. La transformación de la permanencia irregular temporal a regular permanente, luego de convertirse en madres, hace necesaria una regulación mayor. Se constató en este sentido, que las trabajadoras domésticas migrantes utilizan la visa de reunificación familiar para poder obtener una visa de residencia fundamentada en su relación de parentesco con los hijos que den a luz en territorio costarricense. Según el artículo 110 del Reglamento número N° 36626-G para el otorgamiento de visas publicado en el Diario oficial el 22 de junio de 2011, para la protección de seguridad social se debe tener más en cuenta la condición de mujer y de trabajadora, a efecto de entregarle cobertura independiente de su estatus migratorio.

2.- Panamá

2.1.- El sistema de seguridad social

El derecho a la seguridad social panameña se encuentra consagrado en la Constitución Política de dicho país, desde el 15 de noviembre de 2004. Las normas constitucionales establecidas en el Capítulo 6 del Título III, contenidas en los artículos 103 a 110, regulan las garantías a la protección ante riesgos sociales. Cabe destacar que, tal como lo señala el artículo 113, la protección de seguridad social está destinada a todo individuo, no pudiendo distinguirse en su elegibilidad ni en su otorgamiento, entre nacionales y extranjeros.

Constitución Política de la República de Panamá

CAPITULO 6° SALUD, SEGURIDAD SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL

ARTICULO 109. Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social.

ARTICULO 110. En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación:

1. Desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados.
2. Capacitar al individuo y a los grupos sociales, mediante acciones educativas, que difundan el conocimiento de los deberes y derechos individuales y colectivos en materia de salud personal y ambiental.
3. Proteger la salud de la madre, del niño y del adolescente, garantizando una atención integral durante el proceso de gestación, lactancia, crecimiento y desarrollo en la niñez y adolescencia.
4. Combatir las enfermedades transmisibles mediante el saneamiento ambiental, el desarrollo de la disponibilidad de agua potable y adoptar medidas de inmunización, profilaxis y tratamiento, proporcionadas colectiva o individualmente, a toda la población.
5. Crear, de acuerdo con las necesidades de cada región, establecimientos en los cuales se presten servicios de salud integral y suministren medicamentos a toda la población. Estos servicios de salud y medicamentos serán proporcionados gratuitamente a quienes carezcan de recursos económicos.
6. Regular y vigilar el cumplimiento de las condiciones de salud y la seguridad que deban reunir los lugares de trabajo, estableciendo una política nacional de medicina e higiene industrial y laboral.

ARTICULO 111. El Estado deberá desarrollar una política nacional de medicamentos que promueva la producción, disponibilidad, accesibilidad, calidad y control de los medicamentos para toda la población del país.

ARTICULO 113. Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán

prestados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad sociales. La Ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan.

El Estado creará establecimientos de asistencia y previsión sociales. Son tareas fundamentales de éstos la rehabilitación económica y social de los sectores dependientes o carentes de recursos y la atención de los mentalmente incapaces, los enfermos crónicos, los inválidos indigentes y de los grupos que no hayan sido incorporados al sistema de seguridad

ARTICULO 114. El Estado podrá crear fondos complementarios con el aporte y participación de los trabajadores de las empresas públicas y privadas a fin de mejorar los servicios de seguridad social en materia de jubilaciones. La Ley reglamentará esta materia.

ARTICULO 115. Los sectores gubernamentales de salud, incluyendo sus instituciones autónomas y semiautónomas, intégranse orgánica y funcionalmente. La Ley reglamentará esta materia.

ARTICULO 116. Las comunidades tienen el deber y el derecho de participar en la planificación, ejecución y evaluación de los distintos programas de salud.

Fuente: Constitución Política de la República de Panamá 2004

El régimen del Seguro Social de Panamá responde a un mandato constitucional y corresponde únicamente a la Caja de Seguro Social, creada por Ley 23, de 23 de marzo de 1941, entidad de derecho público, autónoma en lo administrativo, en lo funcional, en lo económico y en lo financiero, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como fondos separados e independientes del Gobierno Central. La Caja cubre los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudedad, orfandad, auxilios de funerales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La Constitución Nacional establece la integración de los servicios de salud del país de manera que se cubra a toda la población. En atención a este mandato, el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social coordinan acciones, lográndose dar cobertura sanitaria a casi la totalidad de la población del país, en las instalaciones de ambos y responsabilizándose a cada entidad de la población que le compete proteger.

El Decreto Ley No. 14 de 1954, con sus modificaciones y adiciones, constituye hoy día la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social. Se caracteriza por su amplia cobertura de carácter universal basada, entre otros, en los principios de solidaridad contributiva, equidad distributiva e irrenunciabilidad de los beneficios y prestaciones a los que se tiene derecho.

Se debe señalar que la regulación de la Caja de Seguro Social ha sufrido varias modificaciones importantes, dentro de las cuales se pueden citar el Decreto No. 68 de 1970, las modificaciones de la Ley No. 51 de 2005 y las modificaciones de la Ley No. 2 de 2008.

En relación con la protección de la pensiones, las disposiciones contenidas en la Ley No. 8 de 6 de febrero de 1997, crean un Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones para los Servidores Públicos y permite mantener las leyes Especiales que crean jubilaciones, siempre que las mismas sean autofinanciadas por sus beneficiarios. Rige, en definitiva, un sistema mixto de pensiones, compuesto por dos subsistemas: un régimen de beneficio definido (régimen de reparto) y otro de contribución definida (ahorro previsional basado en cuentas individuales), ambos administrados por la Caja de Seguro Social. La edad para poder pensionarse es de 62 años para los hombres y 57 años para las mujeres, con al menos 240 meses de cotizaciones en 2013.

El sistema de Seguridad Social panameño es obligatorio para todas las personas, nacionales o extranjeras, que trabajen en el territorio nacional. De esta forma han quedado sujetos al régimen del Seguro Social los trabajadores del Estado, las provincias, los municipios, las entidades autónomas y semi-autónomas y las organizaciones públicas descentralizadas. Asimismo, quedan incorporados obligatoriamente todos los trabajadores públicos que reciban remuneración, con base en un tanto por ciento de las recaudaciones percibidas, como los Recaudadores Cónsul Ad-honorem y los que obtengan pago por sus servicios de personas naturales o jurídicas, como los Notarios.

Se incluyen, además, todos los trabajadores al servicio de personas naturales o jurídicas y los trabajadores domésticos, estos últimos de acuerdo con su reglamento especial. Los trabajadores independientes, los estacionales o los ocasionales han ingresado cuando se han reglamentado las condiciones de admisión de cada grupo, como ya ha ocurrido con los billetteros, la gente del mar, los buhoneros, los conductores de taxi, los expendedores del mercado público, los palafreneros y otros.

Pueden ingresar a través del régimen voluntario, los trabajadores independientes no agremiados, los trabajadores domiciliados en el territorio nacional al servicio de organismos internacionales y los trabajadores al servicio de misiones diplomáticas y consulares acreditadas en el país.

El sistema del seguro social se estructura con base en distintos programas: Enfermedad y Maternidad; Invalidez, Vejez y Muerte; Riesgos Profesionales y Administración. En cuanto a la financiación, la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social (reformada en diciembre del año 2005, mediante la Ley No. 51), establece que los recursos de la institución se obtendrán de cuotas que deben pagar los empleadores, los trabajadores dependientes e independientes y el Estado. La reforma de 2005 establece un mecanismo progresivo de aplicación de los montos de las cuotas diferenciando períodos, regímenes y montos a pagar.

La acción protectora del seguro social descansa en los servicios y prestaciones médicas y en las prestaciones económicas por riesgo común o por riesgos profesionales o del trabajo. Las prestaciones médicas cubren el 61% de la población del país, brindando atención tanto a los asegurados como a sus beneficiarios, en las propias instalaciones de la institución y con su propio personal, con excepción

de aquellas otras que la Caja contrate. Comprende prestaciones médicas, quirúrgicas, farmacéuticas, dentales y hospitalización.

Las prestaciones se encuentran divididas en prestaciones a corto plazo o de carácter temporal (subsídios) y en prestaciones a largo plazo, pagaderas en rentas mensuales en la mayoría de los casos vitalicias (pensiones por invalidez, vejez y muerte). El sistema protege en forma obligatoria a todos los trabajadores por cuenta de terceros y a los asegurados voluntarios.

La Caja de Seguro Social entrega la cobertura obligatoria de los Riesgos Profesionales o del trabajo para todos los trabajadores del Estado y de las empresas particulares que operan en la República. Se otorgan prestaciones de salud al trabajador por causa de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, que incluyen asistencia médica y hospitalaria, suministro de medicamentos y provisión de prótesis que se estimen necesarias por causa de la lesión sufrida. Se prevé, además, subsidios económicos, indemnizaciones y pensiones para el trabajador o pensiones para sus familiares en caso de fallecer a causa de un riesgo laboral.

En cuanto a las prestaciones familiares, estas se adicionan a las pensiones por vejez o invalidez, mediante una cuantía fija por carga familiar, que incluye B/20.00 por esposa y B/10.00 por cada hijo o hija hasta los 18 años o persona inválida, sin que la pensión más la asignación puedan exceder del salario base del cálculo, ni que el total de las asignaciones sobrepasen de B/100.00.

2.2.- La cobertura del trabajador migrante

La Constitución Política panameña establece en su artículo 15, que los nacionales como los extranjeros que se encuentren en el territorio de la República, estarán sometidos a la Constitución y a las leyes, dejando por sentado las bases para un trato igualitario. Agrega, además, que la inmigración será regulada por la ley en atención a los intereses sociales, económicos y demográficos del país, según su artículo 14.

Este principio de igualdad se ve reflejado en la Ley No. 51 de 2005, que establece la regulación de la Caja de Seguro Social y que determina la obligatoriedad de la afiliación al régimen protector para nacionales y extranjeros. Debe resaltarse que la afiliación obligatoria para los trabajadores extranjeros es independiente de su situación migratoria. Esta medida resulta un ejemplo para los países anfitriones receptores de personas migrantes, para que incluyan en sus regímenes a los trabajadores migrantes y a sus familias, sin excusarse en las leyes migratorias.

LEY DE REGULACIÓN DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL

Artículo 77. Afiliación obligatoria. Están obligados a participar en el régimen de la Caja de Seguro Social todos los trabajadores nacionales o extranjeros que brinden servicios dentro de la República de Panamá, incluyendo los trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia. La Caja de Seguro Social está obligada a promover y facilitar la afiliación de todos los trabajadores.

Parágrafo 1. La obligatoriedad de los trabajadores independientes contribuyentes, entrará a regir a partir del 1 de enero de 2007, referida solamente al componente de Ahorro Personal del Subsistema Mixto del Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte, siempre que a esa fecha el trabajador no haya superado la edad de treinta y cinco años.

Parágrafo 2. No obstante lo dispuesto en el presente artículo, la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes no contribuyentes, trabajadores ocasionales, estacionales y trabajadores domésticos, se regirá por los reglamentos que para estos fines dicte la Junta Directiva, los cuales señalarán los aportes, las prestaciones a las que tendrán derecho dentro de los distintos riesgos y demás modalidades de aseguramiento según sus características particulares.

Artículo 78. Trabajadores extranjeros. Sin perjuicio de lo que al efecto dispongan las normas que sobre migración o trabajo de extranjeros rigen en la República de Panamá, las autoridades del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral o de la Dirección de Migración y Naturalización del Ministerio de Gobierno y Justicia, no podrán prohibir la afiliación y el pago de cuotas de un trabajador extranjero, que brinde servicios dentro del país, al régimen obligatorio de la Caja de Seguro Social, so pretexto del incumplimiento por parte de dicha persona de normas migratorias o de trabajo.

Fuente: Ley No. 51 de 2005 Regulación de la Caja de Seguro Social

Panamá posee una serie de acuerdos bilaterales en materia de seguridad social que se encuentran vigentes. Sin embargo, ellos datan de hace varias décadas y necesitan actualizarse de acuerdo con las características del fenómeno migratorio. Por ejemplo, se encuentra vigente el Acuerdo de Quito, instrumento internacional que ha sido dejado de lado y que hoy en día ha sido remplazado por el CMISS.

Tabla 10. Convenios bilaterales firmados por Panamá

Costa Rica	Acuerdo Bilateral entre la Caja Costarricense de Seguro Social y la Caja del Seguro Social de Panamá. Suscrito 05-1972. Vigencia 05-1972.
El Salvador	Convenio Bilateral de Seguridad Social entre el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y la Caja de Seguro Social de Panamá. Suscrito 11-09-1970. Vigencia 12-09- 1970
	Acuerdo Adicional al Convenio Bilateral entre el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y la Caja de Seguro Social de Panamá de 1970. Suscrito 28-02-1972. Vigencia 29-02-1972
España	Acuerdo Administrativo para la aplicación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social de Quito, de 1978 entre el Gobierno de España y el Gobierno de Panamá. Suscrito el 08-03-1978. Vigencia 28-03-1980
Guatemala	Convenio Bilateral de Seguridad Social entre el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y la Caja de Seguro Social de Panamá. Suscrito 25-05-1972. Vigencia 05-06-1972

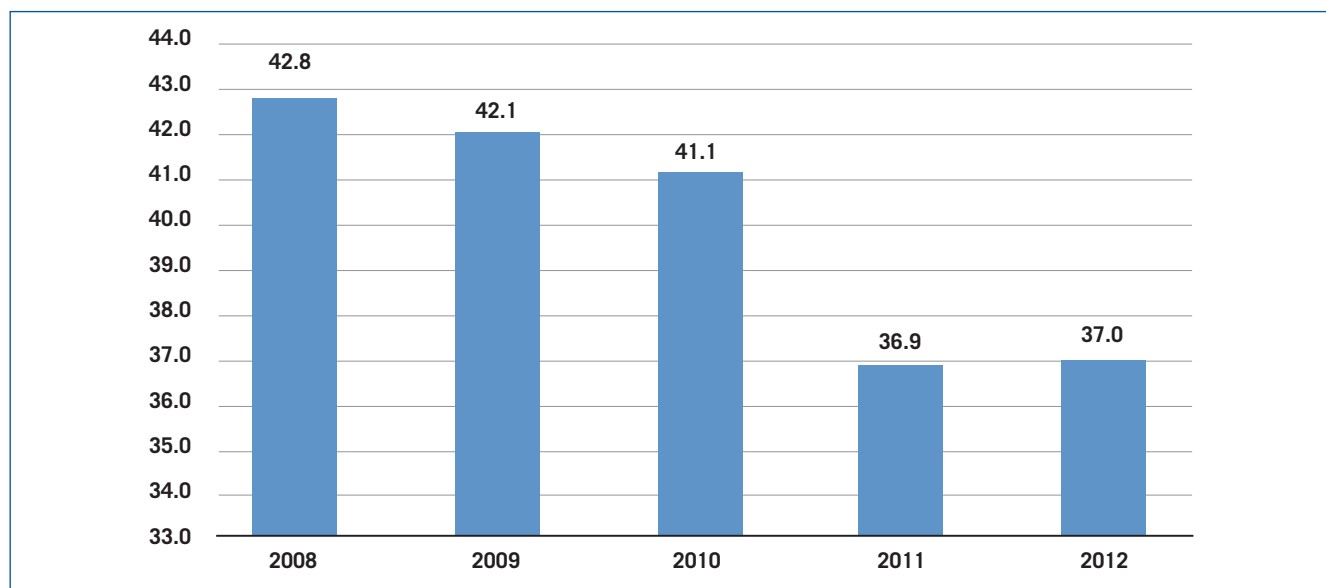
Honduras	Convenio de Seguridad Social entre el Instituto Hondureño de Seguridad Social y la Caja de Seguros Sociales de Panamá. Suscrito 24-05-1972. Vigencia 25-05-1972
Nicaragua	Convenio Bilateral de Seguridad Social entre la Caja de Seguro Social de Panamá y el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. Suscrito 28-02-1972. Vigencia 01-03- 1972

Fuente: OISS

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de Panamá (INEC), para el año 2012, la población de 15 y más años de edad ascendía a 2.658.918 personas. De estas, 1.689.491 correspondían a la PEA, siendo 1.022.681 hombres y 666.810 mujeres. Para el mismo año, 1. 621.139 personas se encontraban ocupadas, el 58.4 % fueron hombres y 37.5 % fueron mujeres. Los hombres se ocupan en casi todas las actividades de los sectores de la agricultura, minas, construcción, transporte, suministro de agua, entre otras. Las mujeres, por su parte, se ocupan en actividades como el servicio doméstico o en actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para uso propio; servicios sociales relacionados con la salud; enseñanza y actividades financieras y de seguro.

Un aspecto importante a considerar son los indicadores sobre el empleo en la economía informal. Al respecto, según información del INEC, en Panamá se registra una disminución del empleo informal entre 2008 y 2012 (INEC, 2012). No obstante esta disminución, la informalidad sigue siendo muy elevada, alcanzando a 37 trabajadores de cada 100, para un total de 488 mil personas, de las cuales 275 mil (56.3 %) son hombres y 213 mil (43.7 %) corresponde a mujeres.

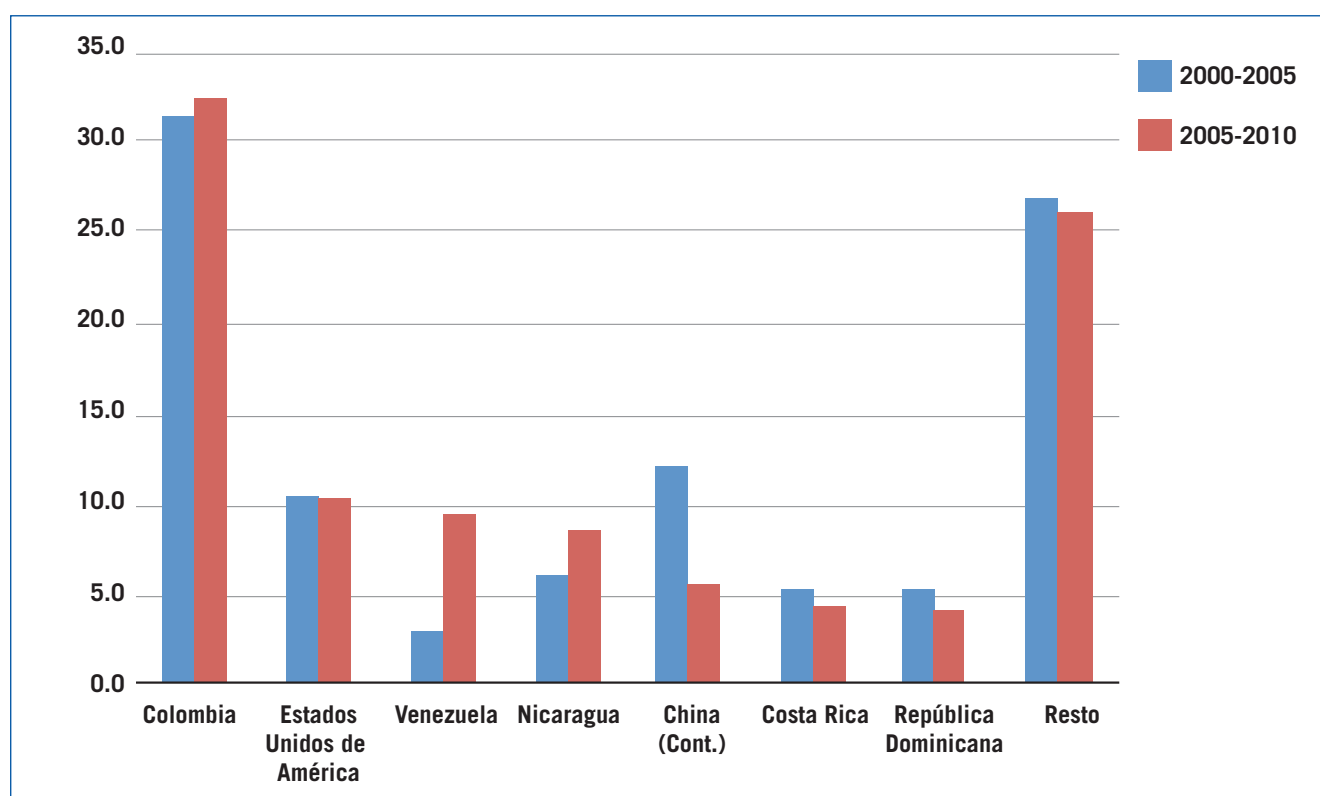
Gráfico 4. Panamá: porcentaje de empleo informal, 2008-2012



Fuente: INEC

En cuanto a la población inmigrante según país de origen, se observa que se mantiene para toda la década, una importante presencia de población de nacionalidad colombiana, aunque también se puede notar un incremento de la población migrante procedente de Venezuela y Nicaragua. En el Gráfico 5, figura la variación de la población migrante, según período de llegada y país de origen. Se puede observar que aparece la categoría “resto”, que se refiere a la suma de otras nacionalidades procedentes, en menor cantidad, desde los continentes de Europa, África, Asia y Oceanía, más de algunos otros países de El Caribe. De las nacionalidades que figuran llama la atención la española, la cual en los últimos años ha sufrido un incremento importante, como consecuencia probablemente de la crisis económica y de desempleo que atraviesa dicho país.

Gráfico 5. Panamá: distribución de la población inmigrante, según período de llegada y país de origen, 2010



Fuente: INEC. Censo 2010.

Por otro lado, en relación a la inserción en el mercado de trabajo, se puede observar una desigualdad para el acceso al empleo entre hombres y mujeres, como se presenta en el cuadro 11. La población económicamente activa de mujeres migrantes sigue siendo menor que la de los hombres y también, el porcentaje de ocupación es menor para las mujeres.

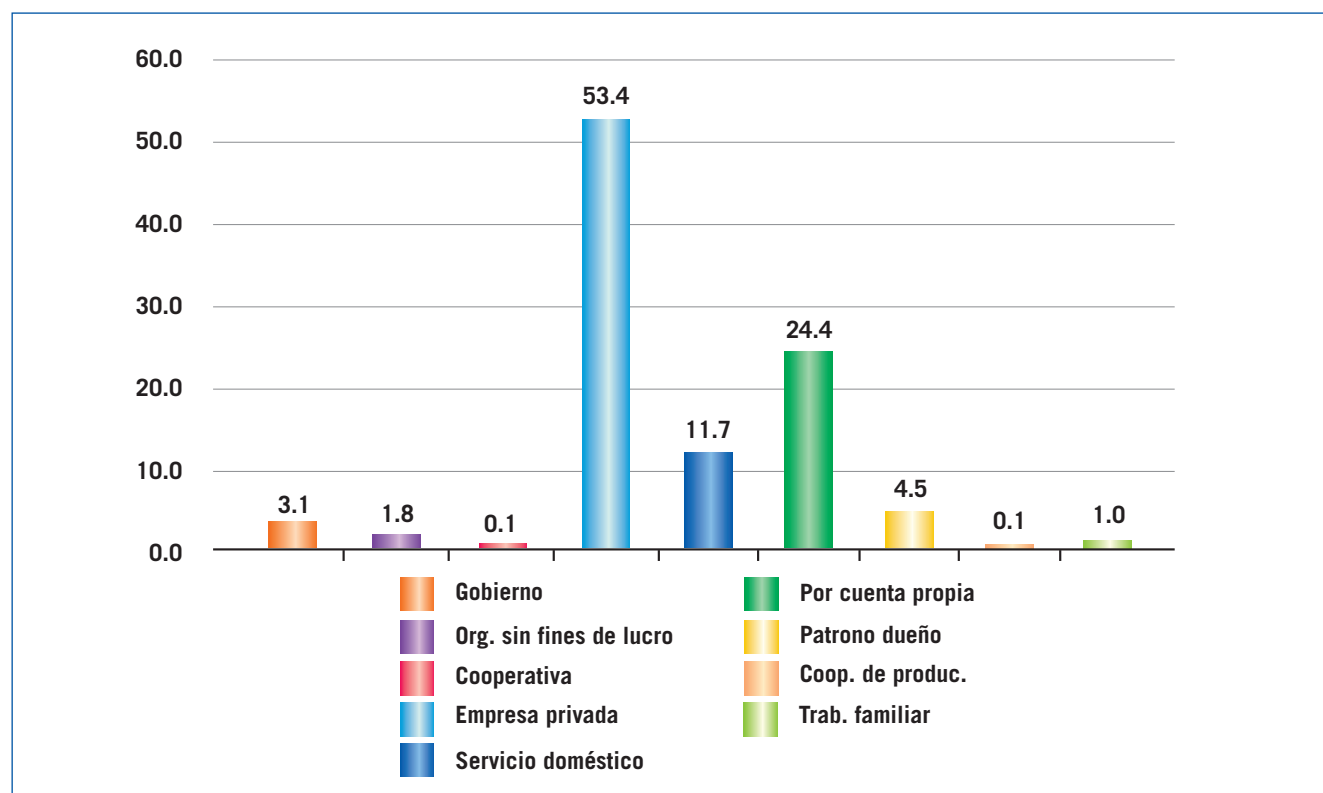
Cuadro 11. Panamá: población inmigrante residente en Panamá, según condición de actividad y género, 2010

Categorías	Hombre	Mujer	Total
Ocupados	17,588	12,613	30,201
Desocupados	923	861	1,784
No Económicamente Activos	7,083	13,475	20,558
Total	25,594	26,949	52,543

Fuente: INEC. Censo 2010.

En cuanto a las categorías de ocupación de la población migrante, se observa que un porcentaje mayoritario de los trabajadores migrantes se ocupan en la empresa privada, como se muestra en gráfico 6. Sin embargo, se debe señalar que un porcentaje muy significativo trabaja por cuenta propia, trabajos que pueden corresponder a empleos en la economía informal y también en el servicio doméstico.

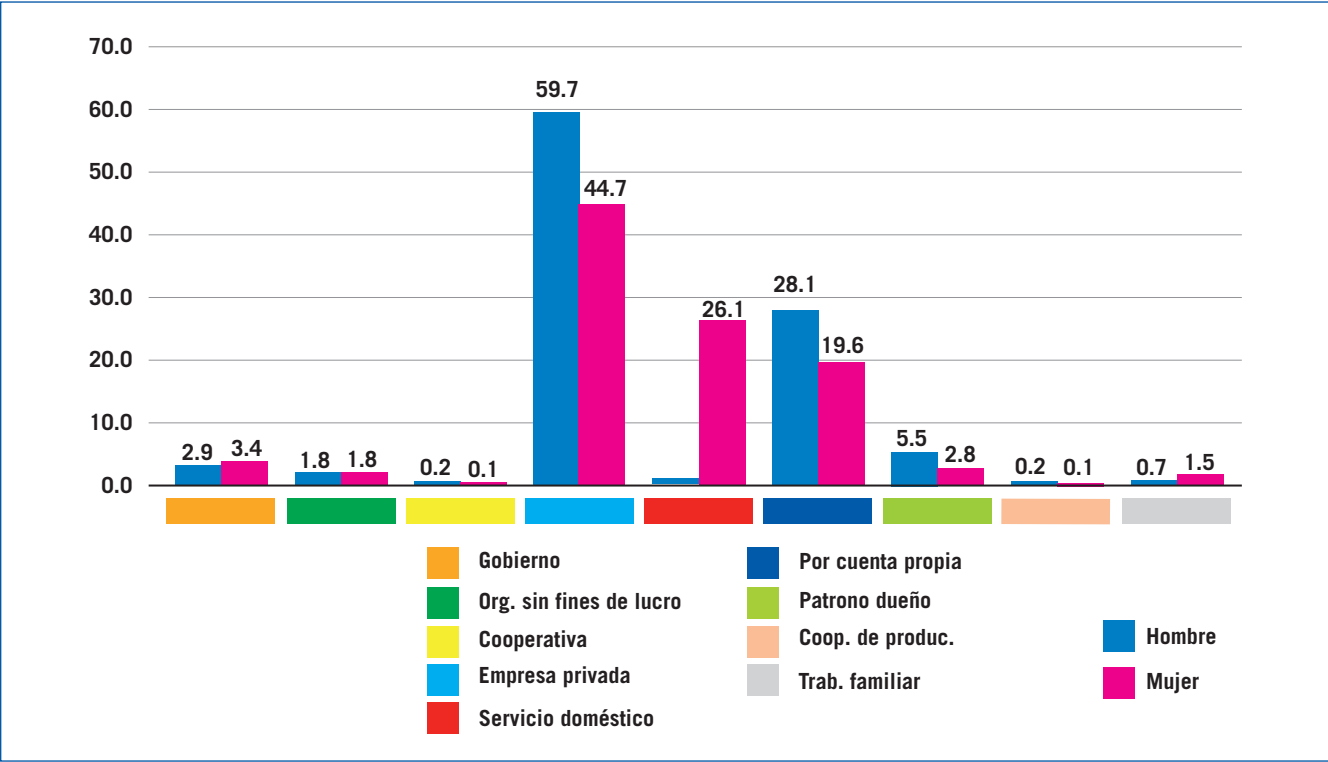
Gráfico 6. Panamá: población inmigrante según categoría de ocupación, 2010



Fuente: INEC. Censo 2010.

En relación con la categoría de ocupación de los migrantes según ocupación y sexo, se observa que los hombres se ocupan principalmente en las categorías de empresa privada, cuenta propia y patronos. Por su parte, la mujer inmigrante se ocupa principalmente en la categoría de empresa privada y en el servicio doméstico, aunque los hombres registran un 1% en esta actividad.

Gráfico 7. Panamá: distribución porcentual de la población inmigrante ocupada según categoría de ocupación según género, 2010

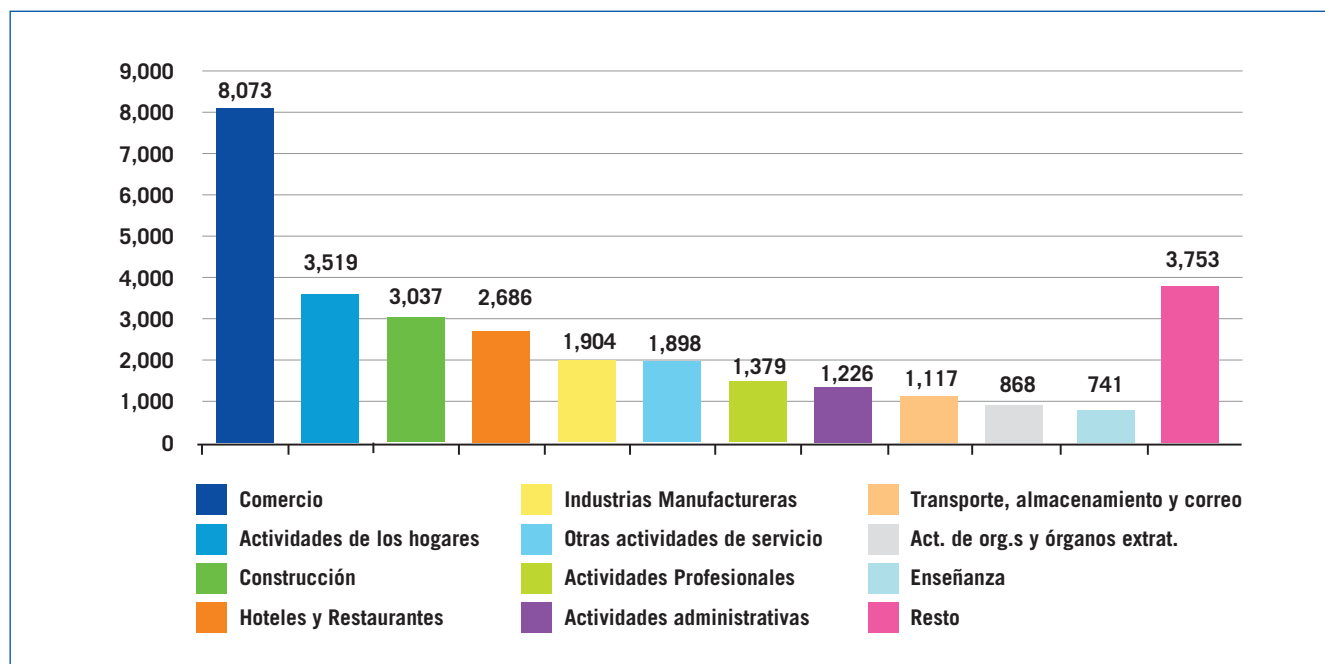


Fuente: INEC. Censo 2010.

En cuanto a los trabajos realizados por personas migrantes en Panamá, tradicionalmente se señala que estos ejercen trabajos en el sector de la construcción, debido al boom inmobiliario que desde algunos años experimenta dicho país. Sin embargo, de la información recopilada en las entrevistas con los empleadores panameños, estos señalan que si bien el grupo de extranjeros presentes en la construcción sigue siendo importante, poco a poco los trabajadores migrantes comienzan a aparecer fuertemente en otras áreas, en las que destaca el sector turismo. Además, se debe señalar que hay una migración de mano de obra calificada proveniente de Colombia y de Venezuela. En cuanto a las personas migrantes ocupadas no calificadas, ellas se insertan principalmente en el sector comercio, las actividades de los hogares, la construcción, hoteles y restaurantes, entre otras actividades. El sector comercio, en especial el comercio al por menor, se ha visto impulsado en los últimos años por la construcción de centros

comerciales en todo el país, dado que estos centros requieren de grandes cantidades de personal para su operación. El empleo dentro de la construcción se ha visto beneficiado por el desarrollo de infraestructura pública y privada.

Gráfico 8. Panamá: población inmigrante ocupada según categoría de ocupación, 2010



Fuente: INEC. Censo 2010.

En cuanto a la protección de seguridad social de las personas migrantes que cambian de país, resulta difícil hacer una evaluación del nivel de cobertura para ellos y ellas, así como sus familias. Esto por dos razones: primero, porque, como ya se señaló, la legislación no distingue y obliga tanto a panameños como a extranjeros, independientemente de su situación migratoria, a afiliarse al sistema; y segundo, por la alta informalidad del mercado de trabajo panameño.

De acuerdo con la información recopilada en las entrevistas realizadas en Panamá, en relación con la posibilidad de establecer un mecanismo que entregue una continuidad a las prestaciones de seguridad social para el migrante y su familia, se informó que la legislación panameña permite que el migrante se lleve sus fondos una vez que salga de su territorio. Sin embargo, dicha posibilidad -que si bien por un lado le permite al migrante no perder los dineros aportados- le impiden cumplir con las condiciones de elegibilidad para optar por una prestación de vejez al final de su vida activa. Para ello, es vital que se reconozcan los períodos aportados durante toda su vida activa, en todos los países en los que trabajó.

En cuanto a la legislación panameña de seguridad social, resulta interesante mencionar lo dispuesto en el artículo 173, en relación con las aportaciones efectuadas por los trabajadores estacionales agrícolas y de la construcción.

A partir del año 2008, los trabajadores que en vista de una menor calificación profesional y de la estabilidad laboral, cuyo historial de contribuciones a la Caja de Seguro Social muestre reiteradas bajas, como consecuencia de la naturaleza de la actividad que realizan, y que al momento de alcanzar la edad para tener derecho a la Pensión de Retiro por Vejez tengan, por lo menos, ciento veinte cuotas aportadas, podrán solicitar que se les compute el monto total de salarios sobre los cuales se aportaron las cuotas a su favor, en cada año, siempre que no hayan podido reunir un mínimo de ciento ochenta cuotas. Esto como si hubiese sido aportado en un periodo de doce meses, siempre que el total de salarios realmente aportados en el año no exceda la suma de tres mil quinientos balboas (B/.3,500.00) anuales, con el fin de aumentar el número total de sus cuotas.

Dicho de otra manera, la seguridad social panameña comprende que ciertos trabajadores, por sus características propias, no logran realizar todas las aportaciones necesarias para la obtención de una pensión. No obstante ello, cumpliendo con las condiciones señaladas, ven completadas sus aportaciones y obtienen una pensión. Esta medida, sin lugar a dudas, tiende a luchar contra los efectos nocivos de los trabajos estacionales, pero a la vez produce un efecto positivo en las y los trabajadores de la economía informal. Siendo una medida que aumenta la cobertura de seguridad social a grupos en donde particularmente existen trabajadores migrantes, resultaría interesante poder apreciar el alcance en detalle de esta norma en las personas migrantes.

3.- República Dominicana

3.1.- El sistema de seguridad social

República Dominicana regula también el derecho a la seguridad social en su Constitución Política de 26 de enero de 2010.

Constitución Política de la República Dominicana

TÍTULO II, DE LOS DERECHOS, GARANTÍAS Y DEBERES FUNDAMENTALES

CAPÍTULO I DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, SECCIÓN II DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Artículo 60.- Derecho a la seguridad social. Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez.

Artículo 61.- Derecho a la salud. Toda persona tiene derecho a la salud integral.

En consecuencia:

1) El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran;

2) El Estado garantizará, mediante legislaciones y políticas públicas, el ejercicio de los derechos económicos y sociales de la población de menores ingresos y, en consecuencia, prestará su protección y asistencia a los grupos y sectores vulnerables; combatirá los vicios sociales con las medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y las organizaciones internacionales.

edicamentos que promueva la producción, disponibilidad, accesibilidad, calidad y control de los medicamentos para toda la población del país.

ARTICULO 113. Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán

Fuente: Constitución Política de República Dominicana, 2010

La Caja Dominicana de Seguros Sociales fue concebida bajo los principios bismarckianos, con el propósito de cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte del trabajador dominicano. El sistema de seguros sociales se puso en vigencia mediante la Ley n° 1.896 de 30 de diciembre de 1948 (Gaceta Oficial N° 6.883, del 14 de enero de 1949), ley que ha sido modificada en múltiples ocasiones. A partir del 11 de diciembre de 1962, la Caja Dominicana de Seguros Sociales pasa a llamarse Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), mediante la Ley N°. 8.952 del Consejo de Estado, presidido por Rafael F. Bonnelly.

El nuevo sistema previsional se instituye el 9 de mayo de 2001 con la promulgación de la Ley No. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, la cual dispone la reforma de los regímenes de pensiones, salud y riesgos laborales. Según el cuerpo legal mencionado, el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) comprende a todas las instituciones públicas, privadas y mixtas que realizan actividades principales o complementarias de seguridad social, en los recursos físicos y humanos, excepto la institución regida por la Ley N°.340-98 (Ley que crea el Instituto de Previsión Social del Congresista Dominicano).

El antiguo régimen de seguros sociales se caracterizaba por la existencia de diversos programas de pensiones de beneficio definido, administrados por diferentes instituciones con distintos criterios de elegibilidad, elevada discrecionalidad en el otorgamiento de las prestaciones y baja cobertura.

El nuevo sistema ha cuidado los aspectos relacionados con los derechos adquiridos de los afiliados cubiertos por el IDSS, que fue creado al amparo de la Ley No. 1896 del 30 de diciembre de 1948 y

que conforme a la nueva ley ha de transformarse en una administradora de riesgos y servicios de salud y riesgos laborales. Así, la Ley 87-01 en su artículo 42 ordena al CNSS a que realice una serie de acciones para dimensionar y generar los recursos para cubrir los bonos de reconocimiento. De la misma manera, se han respetado los derechos adquiridos de los empleados públicos protegidos por la Ley No. 379-81, sobre jubilaciones y pensiones para los funcionarios y empleados del Estado Dominicano, otorgándoles la opción de permanecer bajo el sistema de reparto a los cotizantes del IDSS mayores de 45 años y a los trabajadores del sector público y de las instituciones autónomas y descentralizadas de cualquier edad, que estén amparadas por la referida Ley No. 379-81 de 11 de diciembre de 1981. Esto en el entendido de que, al momento de la puesta en vigencia de la Ley No. 87-01, las personas de cualquier edad que inicien un contrato de trabajo bajo relación de dependencia, ingresan de forma obligatoria al sistema de pensiones de capitalización individual establecida en la nueva ley.

La Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, constituye el marco legal de la reforma de la seguridad social, cuyo objetivo es otorgar cobertura universal a la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, infancia y riesgos laborales. En este contexto, el sistema de pensiones tiene como objetivo proteger a la población contra los riesgos de vejez, discapacidad y sobrevivencia, en la forma indicada bajo el esquema de cuentas de capitalización individual, basado en principios de entregar un nivel adecuado de prestaciones a los afiliados que les permita vivir dignamente durante su retiro de la vida laboral.

El nuevo sistema previsional de República Dominicana está integrado por tres regímenes:

- El Régimen contributivo, el cual se nutre de los aportes de todos los trabajadores en un 30% y por los empleadores en un 70%, incluyendo al Estado como empleador. Los recursos son administrados por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) bajo el esquema de cuentas de capitalización individual. En este régimen existe, además, un Fondo de Solidaridad Social, financiado con aportes de los empleadores para entregar un nivel adecuado de prestaciones a todos los afiliados y el derecho a una pensión mínima.
- El Régimen Subsidiado está integrado por los trabajadores independientes con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como por los desempleados, discapacitados e indigentes y será financiado fundamentalmente por el Estado.
- El Régimen Contributivo Subsidiado estará compuesto por los trabajadores profesionales y técnicos independientes, así como los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio iguales o superiores a un salario mínimo nacional. Los aportes serán realizados por los trabajadores y el Estado otorgará un subsidio para compensar la ausencia de aportes de los empleadores.

Según los datos aportados por el Consejo Nacional de la Seguridad Social, para el año 2010, el porcentaje de cobertura del Sistema Dominicano de Seguridad Social en relación con la población nacional era de 43,4%.

El SDSS se organiza con base en la especialización y separación de las funciones. La dirección, regulación, financiamiento y supervisión corresponden exclusivamente al Estado y son inalienables, en tanto que, las funciones de administración de riesgos y prestación de servicios estarán a cargo de las entidades públicas, privadas o mixtas debidamente acreditadas por la institución pública competente.

La incorporación al sistema de seguridad social es obligatoria. De esta manera, la afiliación del trabajador asalariado y del empleador al régimen previsional es obligatoria, única y permanente, independientemente de que el beneficiario permanezca o no en actividad, ejerza dos o más trabajos de manera simultánea, pase a trabajar en el sector informal, emigre del país, o cambie de AFP.

Sin embargo, la ley ha previsto algunas excepciones, a saber: se otorgó la opción de permanecer bajo el sistema de reparto a los cotizantes del IDSS mayores de 45 años, a los trabajadores y trabajadoras del sector público y de las instituciones autónomas y descentralizadas de cualquier edad, que al momento de la entrada en vigencia de la Ley estaban amparados por la Ley 379 y otras leyes afines, en el entendido de que todas las personas de cualquier edad que en lo adelante inicien un contrato de trabajo bajo relación de dependencia, ingresen en forma obligatoria al nuevo sistema de pensiones. También están exentos los pensionados y jubilados del Estado, del IDSS, del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía (ISSFAPOL) y del sector privado que están disfrutando de una pensión de vejez, discapacidad y sobrevivencia en virtud de las leyes No. 1896, de 30 de diciembre de 1948 y No. 379-81, de 11 de diciembre de 1981 o de una ley específica.

3.2.- La cobertura del trabajador migrante

La protección de seguridad social en República Dominicana otorga a las personas extranjeras los mismos derechos y deberes que a los nacionales, con las excepciones y limitaciones que establecen la Constitución y las leyes, lo anterior según el artículo 25 de la Ley No. 87-01. Se establece, entonces, un principio de igualdad de trato pero con las siguientes limitaciones para las personas extranjeras: 1) No pueden participar en actividades políticas en el territorio nacional, salvo para el ejercicio del derecho al sufragio de su país de origen; 2) Tienen la obligación de registrarse en el Libro de Extranjería, de acuerdo con la ley; y 3) Podrán recurrir a la protección diplomática después de haber agotado los recursos y procedimientos ante la jurisdicción nacional, salvo lo que dispongan los convenios internacionales.

En cuanto a instrumentos internacionales, República Dominicana posee dos acuerdos bilaterales en materia de seguridad social que se encuentran vigentes. De estos, el firmado con el Gobierno Español es el que está en una verdadera aplicación práctica, en razón de los dominicanos que viven en España, pero también, en razón de los españoles que han trabajado en República Dominicana.

Cuadro 12. Convenios bilaterales firmados por República Dominicana

España	Convenio Bilateral de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Dominicana. Suscrito 01-07-2004. Vigencia 01-07-2006
Nicaragua	Acuerdo Bilateral entre el Instituto Dominicano de Seguros Sociales y el Instituto Nacional de Seguridad Social de Nicaragua. Suscrito 17-10-1977. Vigencia 18-10-1977.

Fuente: OISS.

Recientemente, el CNSS, mediante la resolución No. 317-04 de fecha 23 de mayo 2013, dispuso el pago o devolución de aportes a trabajadores extranjeros que estén sujetos a las disposiciones establecidas en la Ley No. 87-01 y a los acuerdos o convenios suscritos y ratificados por dicho país. Según lo resuelto por la CNSS, los trabajadores extranjeros o migrantes cuyos países de origen sean signatarios de Convenios Bilaterales y Multilaterales de Seguridad Social, suscritos por República Dominicana, podrán beneficiarse de las disposiciones establecidas en dichos convenios para el pago de pensiones o devolución de aportes. Por otro lado, los trabajadores extranjeros o migrantes, cuyos países de origen no sean signatarios de los Convenios Bilaterales y Multilaterales de Seguridad Social suscritos en la República Dominicana, tendrán que ajustarse a las modalidades establecidas por la Ley No. 87-01 y sus normas complementarias.

Esta resolución permite a las personas migrantes beneficiarse mediante el pago de una pensión por vejez o por la devolución de aportes para aquellos afiliados de ingreso tardío al sistema, es decir, que a los 60 años de edad, los fondos acumulados en su Cuenta de Capitalización Individual (CCI), no les alcance para recibir una pensión mínima. En caso de fallecimiento del afiliado, los fondos de la CCI serán transferidos a la compañía de seguros, para el pago a los beneficiarios de una pensión de sobrevivencia. A falta de los beneficiarios establecidos en el artículo 51 de la Ley 87-01, el saldo de la cuenta se entregará en su totalidad a los herederos legales del afiliado.

Se destaca esta medida que adapta el sistema de seguridad social dominicano de la Ley No. 87-01 a los acuerdos internacionales de seguridad social. Sin embargo, el campo de aplicación de esta medida se ve limitada a los nacionales de España que hayan cotizado en República Dominicana.

Por su lado, el artículo 5 de la Ley No. 87-01, que crea el SDSS, establece que “tienen derecho a ser afiliados al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) todos los ciudadanos dominicanos y los residentes legales en el territorio nacional. La presente ley y sus normas complementarias regularán la inclusión de los dominicanos residentes en el exterior”.

Es a partir de esta definición legislativa que se determina quiénes son los beneficiarios del Seguro Familiar de Salud, del Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia y del Seguro contra Riesgos

Laborales. Y es esta limitante del estatuto migratorio la que impide extender la protección de seguridad social a más personas migrantes.

Además de esta ley, es necesario tener en cuenta que la Ley General de Migraciones No. 285-04, en su Sección IV “De las distintas categorías migratorias de permanencia”, establece en su artículo 29 que: “A los efectos de la permanencia en el país, los extranjeros pueden ser admitidos en las categorías de “Residentes” y “No Residentes”, de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos por esta ley y su reglamento”. A continuación la ley señala los casos de personas extranjeras que se encuentran en cada una de las categorías prescritas. De esta manera, en la Sección VII “De los No Residentes”, se establece en el artículo 36,5 lo siguiente:

“Son admitidos como No Residentes los extranjeros que califiquen en alguna de las siguientes subcategorías: ... 5.- Trabajadores temporeros, entendiéndose por tales a todos aquellos extranjeros que ingresan al territorio nacional para prestar servicios laborales por un tiempo determinado, y bajo contrato, de forma individual o formando parte de contingentes, por personas físicas o morales que explotan en el país unidades económicas de producción, distribución de bienes y servicios, y de acuerdo a las asignaciones de cuotas y planes de política migratoria que elabore el Consejo Nacional de Migración. Para los fines de la presente ley, los Contratos Estacionales de la industria azucarera se reputarán como contratos de trabajo por tiempo determinado”.

Sin lugar a dudas, existe un problema con las posibles interpretaciones que se pueden realizar de estos dos textos legales. Del juego de ambas normas pueden resultar incluidas o excluidas determinadas categorías de trabajadores migrantes. Entonces ¿cómo se puede interpretar la expresión residente legal si la ley migratoria establece además la categoría de no residente? Esta cuestión debe ser zanjada mediante un algún tipo de interpretación que resuelva el conflicto entre estas normas.

El Tribunal Constitucional de República Dominicana se pronunció sobre la situación migratoria en este país, mediante la sentencia TC/0168/13 de 23 de septiembre de 2013. En dicha decisión se ordena al Consejo Nacional de Migración elaborar un Plan Nacional de Regularización de las personas extranjeras en situación irregular. Dicho plan debe tener en cuenta la Constitución y tratados internacionales que consideran los derechos humanos de las personas migrantes. El mismo fue elaborado y adoptado el 22 de noviembre de 2013 por el Consejo Nacional de Migración. El 29 de noviembre de 2013 se incorporó a la legislación dominicana mediante el Decreto Presidencial N° 327-13, dictado por el presidente Danilo Medina.

En su artículo 1, el decreto señala que el Plan Nacional de Regularización de los Extranjeros en Situación Irregular, tiene por objeto establecer los términos y condiciones para la regularización migratoria de la persona migrante en condición irregular, de acuerdo a las categorías establecidas en la Ley General de Migraciones N° 285-04 de 15 de agosto de 2004.

Este Plan de Regularización debe ser visto como un avance en la protección de los trabajadores migrantes en República Dominicana. Sin embargo, queda pendiente el esclarecimiento entre la normativa de seguridad social y la normativa migratoria. Esto debido a que se siguen utilizando las categorías migratorias ya existentes.

Por otro lado, las autoridades del CNSS señalaron en las entrevistas que, la gran dificultad para poder extender la seguridad social es poder identificar con una documentación oficial al migrante. Una vez que se ha identificado a la persona se puede despejar la cuestión de su estatus migratorio, y una vez establecido que tiene un estatus migratorio legal, se procede a su incorporación en el sistema de seguridad social.

En relación con las personas migrantes procedentes de Haití, las autoridades señalan que las dificultades de identificación radican en la administración de dicho país. Expresan que si en su país de origen se les entregara la correspondiente documentación, no habrían problemas para incorporarlos a la seguridad social. La identificación de las y los asegurados para los efectos de entregar prestaciones, debe ser competencia de la administración de seguridad social del país receptor de personas migrantes.

Existe un consenso sobre del alcance del fenómeno y las características de este, sin embargo, en cuanto a la determinación del número de migrantes, las cifras parecen producir mucho debate. Para los efectos de este estudio, el fenómeno migratorio se cuantifica a partir de la Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana, ENI-2012 (ONE, 2013) realizada por la Oficina Nacional de Estadísticas, con la colaboración del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la ayuda financiera de la Unión Europea (UE). Según esta encuesta, el total de personas migrantes en República Dominicana alcanza a 524,632 personas, lo que constituye el 5.4% del total de la población del país. De ese total de personas migrantes, 458,233 personas nacieron en Haití, representando el 87.3% de la población de inmigrantes, mientras que 66,399 personas, el 12.7% del total, son originarias de otros países. Se constata un elevado predominio de personas migrantes haitianos en relación al total de migrantes.

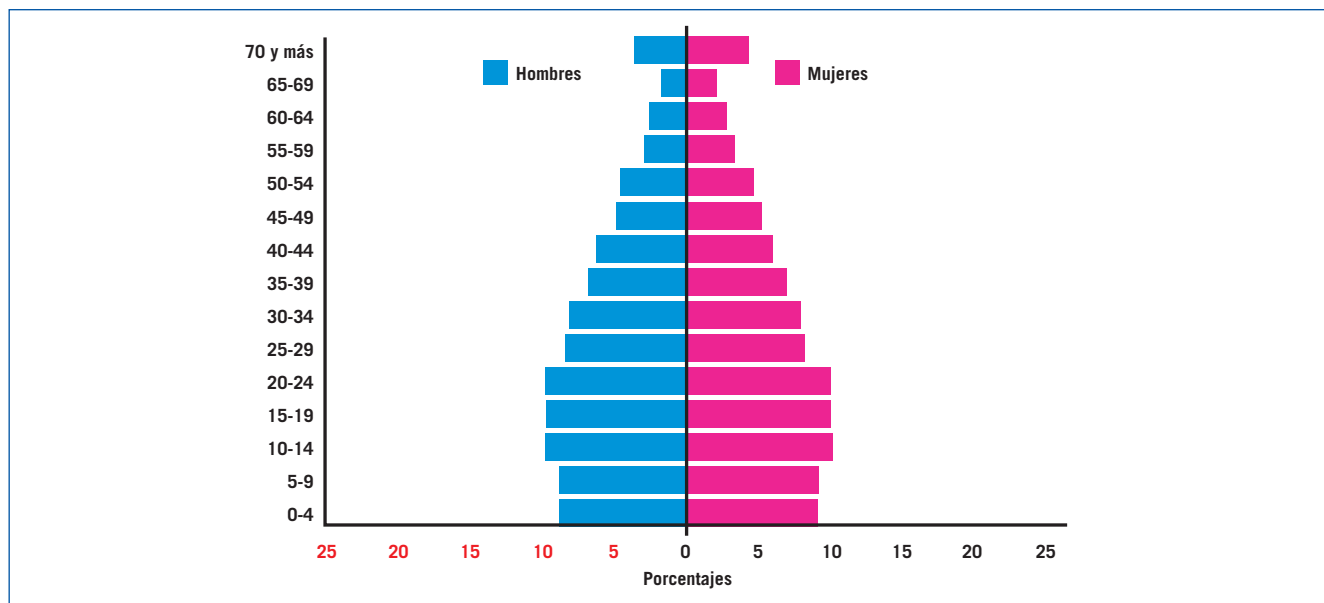
En cuanto a la composición de estos segmentos de población migrante en República Dominicana, se observa en el cuadro 13 que según datos de la ENI-2012, el 64.4% son hombres y 35.6% son mujeres. Como se muestra en el gráfico 10, las edades de estas personas migrantes se encuentran principalmente entre los 20 y 34 años, siendo un 53,9% del total. Si comparamos la estructura etaria de la población dominicana (gráfico 9) con la población migrante, se puede apreciar claramente una proporción muy elevada de personas migrantes jóvenes.

Cuadro 13. República Dominicana: población nacida en el extranjero, por sexo

País de nacimiento	Población nacida en el extranjero		Sexo				
			Hombre		Mujer		Índice de masculinidad
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
Total	524,6232	100.0	337,781	64.4	186,851	35.6	180.8
Haití	458,233	100.0	299,619	65.4	158,614	34.6	188.9
Puerto Rico	4,416	100.0	2,463	55.8	1,953	44.2	126.1
Cuba	3,145	100.0	1,837	58.4	1,307	41.6	140.5
Estados Unidos	13,514	100.0	7,119	52.7	6,395	47.3	111.3
Otros del Caribe y Norteamérica	3,597	100.0	1,911	53.1	1,686	46.9	113.4
Centroamérica	2,293	100.0	1,256	54.8	1,037	45.2	121.1
Venezuela	3,434	100.0	1,637	47.7	1,798	52.3	91.1
Colombia	2,738	100.0	1,396	51.0	1,342	49.0	104.1
Otros de Sudamérica	3,839	100.0	2,064	53.8	1,774	46.2	116.3
China	3,643	100.0	2,363	64.9	1,280	35.1	184.5
Otros de Asia	3,589	100.0	1,770	49.3	1,819	50.7	97.3
España	6,720	100.0	4,197	62.5	2,523	37.5	166.4
Italia	4,044	100.0	3,011	74.5	1,033	25.5	291.5
Francia	3,599	100.0	2,530	70.3	1,069	29.7	236.7
Alemania	1,792	100.0	1,130	63.0	662	37.0	170.6
Otros de Europa	4,125	100.0	2,423	58.7	1,702	41.3	142.3
Otros	1,912	100.0	1,055	55.2	857	44.8	123.2

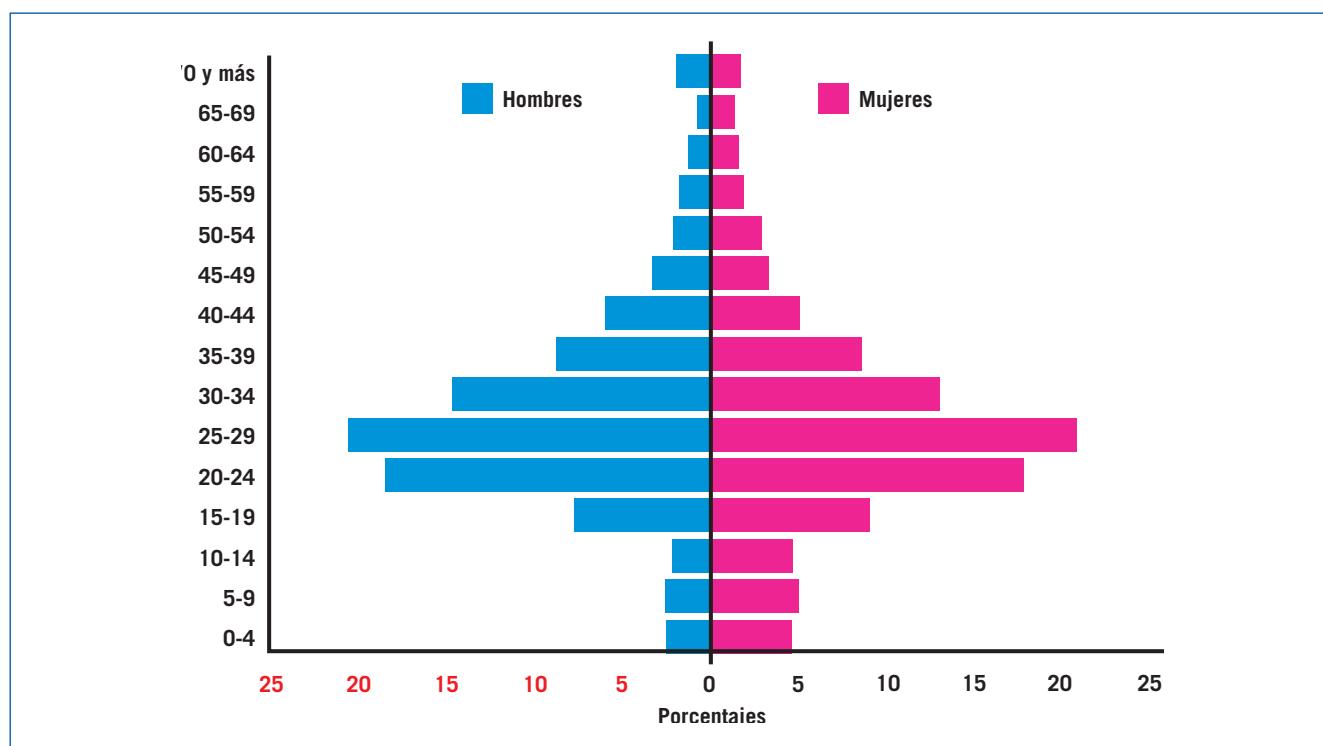
Fuente: ENI-2012

Gráfico 9. República Dominicana: composición de la población total del país, por sexo según grupo de edades



Fuente: ENI-2012

Gráfico 10. República Dominicana: composición de la población de personas migrantes por sexo, según grupo de edades



Fuente: ENI-2012

En relación con el problema de documentación señalado por la CNSS, la ENI-2012 da cuenta de que la posesión de documentos personales de identificación es fundamental para todas las personas, aún más para las personas migrantes. Esto debido a que les facilita el acceso al ejercicio de un amplio conjunto de derechos, les da la posibilidad de tener una situación estable a nivel social para el desarrollo de las actividades que realicen a lo largo y ancho del país donde residen.

En la ENI-2012, se señala que la gran mayoría de las personas migrantes reportó poseer acta de nacimiento de su país. Este fue el caso de los nacidos tanto en Haití, como de los nacidos en otros países, con porcentajes que alcanzaron el 92.6% y el 93.8%, respectivamente. Más de la mitad de la población migrante señaló tener cédula de identidad del país de origen, de estos, el 51.9% son personas migrantes haitianos y 57.4% son personas migrantes procedentes de otros países. Es en lo que respecta a la posesión de pasaporte del país de origen, donde se presenta la mayor diferencia entre los dos grupos de personas migrantes investigadas, ya que solo el 37.8% de las personas migrantes haitianas señaló tener pasaporte, mientras que el 89.5% de aquellas personas migrantes nacidas en otros países refirió poseer dicho documento. Un reducido porcentaje de personas migrantes haitianas señaló poseer acta de nacimiento dominicana, siendo cerca de un 2.1% de ellos.

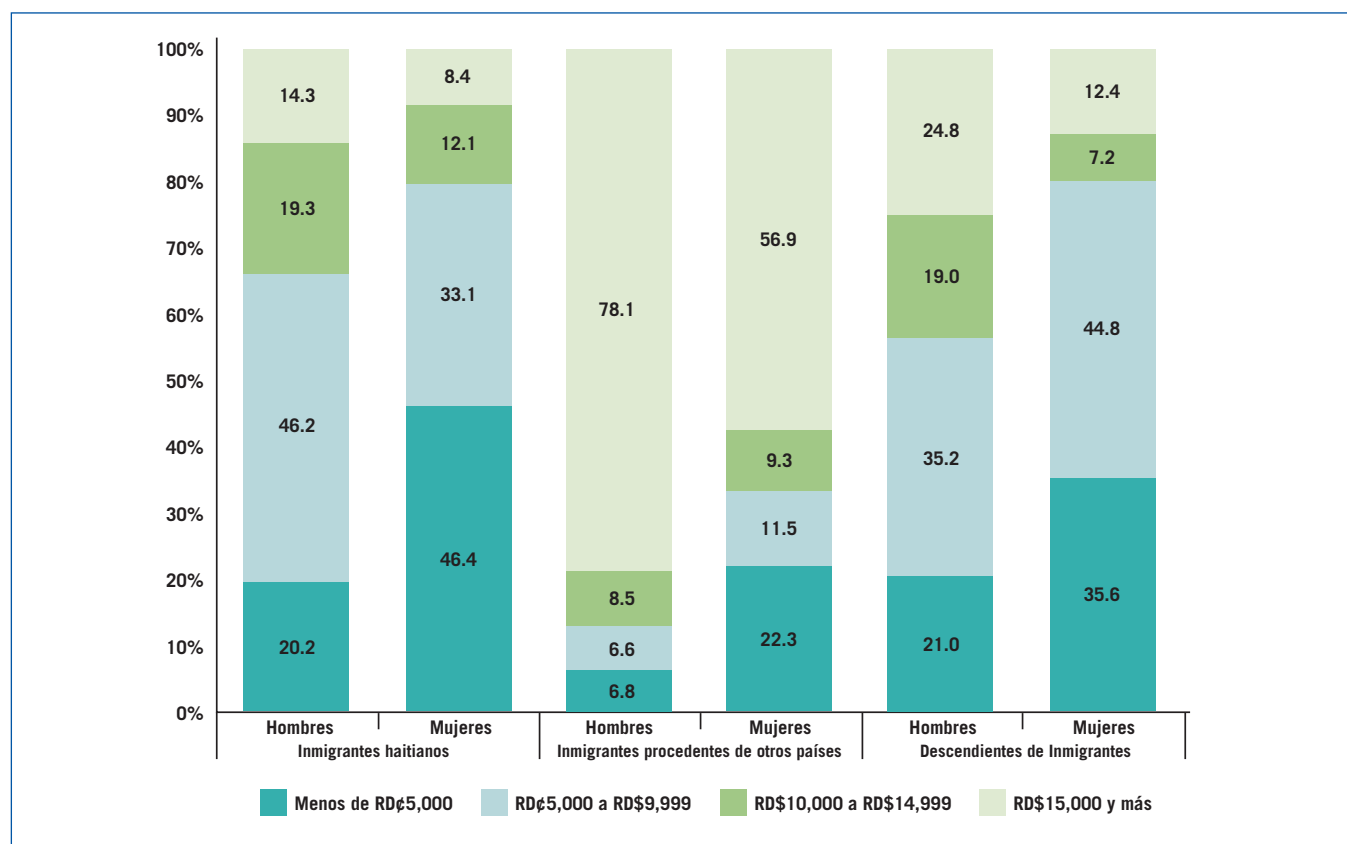
En relación con la protección por un seguro de salud, según la ENI- 2012, el 84.0% de la población de origen extranjero declaró no estar afiliada a un seguro de salud. Según país de nacimiento, las y los nacidos en Haití fueron quienes manifestaron, en mayor proporción, no contar con un seguro de salud, (91.8%); seguido por los nativos de padres nacidos en el extranjero (78.7%); y, en menor proporción quienes provienen de otros países (50.2%). Por zona de residencia, la mayor proporción de personas afiliadas a un seguro de salud habita en la zona urbana. Sin embargo, para las personas nacidas en Haití esta tendencia difiere un poco, pues el 8.3% de esta población que reside en la zona rural está afiliado a un seguro de salud, frente al 7.1% de aquellos que habitan en la zona urbana.

En cuanto a las actividades laborales desarrolladas en República Dominicana, la ENI- 2012 determinó que el 85% de la población migrante se concentraba en cuatro ramas de actividad en sus países de origen: agricultura, caza, silvicultura y pesca; el comercio al por mayor y menor; la construcción; y otros servicios. El 89.7% de las personas migrantes haitianas se concentraba en esas cuatro ramas de actividad económica, con la mitad de los mismos incorporados a la agricultura, caza, silvicultura y pesca; el 19.8% en el comercio al por mayor y menor, el 11.1% en la construcción y el 7.9% en otros servicios. La incorporación por ramas de actividad de migrantes de otros países era algo más diversificada, con el 25.9% integrado en otros servicios, el 14.8% en el comercio, el 14.2% en la industria manufacturera, el 13.8% en intermediación financiera, el 8.1% en hoteles y restaurantes, y el 8% en la construcción. Los hombres haitianos representan el 91.7% del total incorporado en el sector agropecuario entre las personas inmigrantes de ese país. Los hombres, a su vez, predominaban en los sectores construcción, industria manufacturera, hoteles y restaurantes, así como en comercio.

Un aspecto notorio de los datos obtenidos de la ENI-2012, es la baja disponibilidad de beneficios laborales reportada de parte de migrantes haitianos y de descendientes de migrantes (aunque en menor medida), la mayoría de los cuales son descendientes de migrantes haitianos. Los porcentajes más altos de reportes de beneficios por las y los migrantes haitianos se refieren a la regalía pascual (24.9%), horas extras (14.7%) y vacaciones pagadas (11.9%), y los más reducidos se relacionan con la seguridad social: plan de pensiones (3.2%), seguro de vida (3.4%) y seguro de riesgos laborales (4.7%).

Se determinó, además, que la población haitiana, y de ésta, las mujeres, perciben ingresos más bajos que el resto de personas migrantes en República Dominicana. El gráfico 11 muestra que los inmigrantes haitianos, tanto hombres como mujeres, poseen niveles de ingreso más bajos que los nacionales dominicanos. Llama la atención además, que un 46,4% de las mujeres inmigrantes haitianas se encuentran en el tramo con ingresos más bajos.

Gráfico 11. República Dominicana: Distribución porcentual de hombres y mujeres según intervalos de ingreso mensual



Fuente: ENI-2012

Al igual que otros países de la región centroamericana, la informalidad entre la población activa constituye una característica que dificulta poder extender la seguridad social. Al respecto, una experiencia interesante se encontró en República Dominicana, cuyo objetivo es buscar una forma de poder incorporar a los trabajadores de la economía informal hacia la formalidad y entregarles cobertura de seguridad social.

Este mecanismo ha sido desarrollado por la Asociación Mutual de Servicios Solidarios (AMUSSOL), creada como un seguro para viajeros por la Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC) en 1998, con una cobertura de entre RD\$40 mil y RD\$80 mil. Fue convertida en el 2005 en una Asociación para servir de representante de los trabajadores del sector transporte, pasando luego a cubrir el sector de la economía informal, que es el gran grupo excluido de cobertura en la seguridad social dominicana. Cuenta hoy en día con una planilla de más de 14.000 afiliados titulares, a los cuales se les debe sumar los beneficiarios como dependientes, llegando a un total de más de 40.000 personas. Cuenta entre sus afiliados con un número importante de vendedores ambulantes y de trabajadoras domésticas, grupos

comúnmente excluidos de la seguridad social. Gracias a la intermediación que ofrece AMUSSOL ante la administración, estos trabajadores de la economía informal han logrado obtener los beneficios de la Ley 87-01.

Este mecanismo, si bien tiene por objeto incorporar a los trabajadores de la economía informal al sistema de protección de la Ley 87-01, también ha producido una extensión de la seguridad social a quienes de otra manera se encontrarían desprotegidos, como pueden ser las personas migrantes. Muchos de ellos trabajan en la economía informal y la única forma que han tenido para poder acceder a beneficios sociales es a través de AMUSSOL. Sin embargo, se debe señalar que, la forma de cobertura pasa por un aseguramiento voluntario, el cual depende de las cotizaciones que se efectúen. Si el beneficiario no cotiza, no obtiene cobertura; excluyendo, además, a aquellos grupos que no tiene capacidad contributiva.



VI. PROPUESTAS DE EXTENSIÓN DE LA COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS PERSONAS TRABAJADORAS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS

La extensión de la cobertura de seguridad social para las y los trabajadores migrantes y sus familias, en los países receptores de migrantes objeto del estudio (Costa Rica, Panamá y República Dominicana), constituye un desafío. Se ha desarrollado a lo largo de este estudio, una descripción del contexto migratorio y de las técnicas legislativas utilizadas a nivel internacional para poder extender la cobertura de seguridad social a la población migrante, pudiendo indicarse que el papel de la seguridad social tradicional tiene que ser re-pensado, con el fin de encontrar nuevas soluciones de financiación (Arellano Ortiz, 2013).

El contexto migratorio en los países objeto del estudio, implica tener una aproximación igualmente compleja. La situación migratoria incluye personas trabajadoras tanto permanentes como temporales, que participan en diversas áreas de las economías de los países receptores de personas migrantes abordados. Así, se debe tener un enfoque con medidas a nivel nacional y medidas internacionales.

Este estudio plantea una serie de propuestas tendientes a la extensión de cobertura de la seguridad social en los países receptores de personas migrantes de la región. Estas propuestas están divididas tanto para lo regional como en lo específico de cada uno de los países (Costa Rica, Panamá y República Dominicana).

1.- Propuestas de orden regional

A nivel regional, hoy en día existe un corredor migratorio desde Nicaragua pasando por Costa Rica hasta Panamá y un corredor desde Haití hacia República Dominicana. Las estadísticas muestran un creciente aumento de nuevas nacionalidades en el primer corredor, lo que conlleva un flujo migratorio creciente, con trabajadores provenientes desde Colombia y Venezuela hacia Panamá y Costa Rica. Flujo que si bien existe desde hace ya un tiempo, en los últimos años ha aumentado. Como medidas, se proponen las siguientes:

- 1.- La adopción de un marco general de protección de la seguridad social de personas migrantes en cada uno de los corredores migratorios.** Se propone, como etapa previa a la instauración de un marco regulatorio más importante, como puede ser el CMISS o un convenio bilateral, la posibilidad de adoptar un instrumento de carácter general y de menor compromiso que un acuerdo bilateral o multilateral, que establezca algunos mínimos que los países suscriptores se comprometen a respetar a lo interno, con relación a la población migrante. Esta opción permite intentar conectar las legislaciones de los corredores migratorios, tomando en cuenta sus particularidades. En especial, teniendo en cuenta las características del mercado de trabajo de la región, se podría poner énfasis

en la informalidad e intentar atacarla por la vía de la protección de la seguridad social. Esto se puede lograr a través de medidas que coordinen en una primera etapa las políticas de las distintas administraciones, tanto del trabajo como de la seguridad social. Se pueden establecer entonces políticas públicas regionales, tendientes a entregar cobertura de seguridad social a trabajadores informales que circulen en la región.

Además, sería posible poner atención a categorías específicas de trabajadores como, por ejemplo, a quienes se desempeñan en la construcción y el trabajo doméstico. Se podrían establecer políticas públicas regionales con el fin de establecer la adopción de un marco común sobre una política de seguimiento de las mujeres trabajadoras en diferentes países, comprendiendo sus necesidades de seguridad social así como también las necesidades de sus familias. Estos marcos generales pueden ser adoptados de forma tripartita.

2.- Ratificar el CMISS. Los efectos de este instrumento, además de extender la cobertura de seguridad social de las personas migrantes, conllevan una incitación a la formalización de los trabajadores. Para ello, parece necesaria una campaña de promoción del Convenio y cooperación técnica dirigida a los países receptores y de origen de personas migrantes, con el fin de dar a conocer su contenido, los beneficios de su ratificación y sus implicaciones, entre otros. Esto por cuanto se ha identificado un alto nivel de desconocimiento por parte de las personas encargadas en la toma de decisión en los países del estudio, con respecto a las implicaciones de la ratificación y adopción de convenios bilaterales, de los convenios sobre la materia de la OIT y del CMISS de la OISS. Esta campaña podría ser apoyada por organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y la propia OISS. La OIT podría difundirlo entre sus constituyentes (gobiernos, empleadores y trabajadores).

3.- Implementación de un programa de cooperación por parte de organismos de cooperación técnica hacia los gobiernos de los países receptores de personas migrantes, para asesorarlos en la conclusión de acuerdos bilaterales. Como punto de partida, se puede promover la adopción de un convenio de seguridad social que permita la coordinación de las administraciones de seguridad social de los países receptores y el intercambio de información. De esta manera, y en una etapa posterior, una vez que las administraciones se encuentren con las herramientas técnicas, se puede proceder a la coordinación de las prestaciones de seguridad social.

4.- Proceso de capacitación de autoridades de las administraciones de seguridad social, poder ejecutivo, poder legislativo, empleadores y trabajadores de los países receptores y de origen de personas migrantes de la región, sobre los efectos a corto, mediano y largo plazo de los instrumentos internacionales de coordinación de legislaciones entre países y el establecimiento de un plan de acción sobre su implementación en la región. Dicho plan tendría por objeto sentar las bases de un plan de trabajo que permita profundizar los conocimientos sobre los instrumentos internacionales y además, realizar los ajustes administrativos necesarios que permitan su operatividad.

5.- Se sugiere la elaboración de una estrategia multi-disciplinaria e interinstitucional a nivel de cada país para abordar la protección de las personas migrantes, en cuyo plan de acción figuren los elementos necesarios para extender su seguridad social. Se constataron dificultades de coordinación y colaboración entre las instituciones involucradas en la administración de la migración laboral. Estas dificultades se presentan particularmente entre aquellas instituciones que están más directamente en contacto con el fenómeno de la migración laboral, como las entidades de control de las cotizaciones y también las entidades a cargo de entregar la documentación de identificación personal a la población migrante.

6.- Se propone organizar reuniones técnicas de coordinación de carácter binacional o regional entre autoridades de la seguridad social, con el fin de discutir sobre posibles vías de cooperación. Estas reuniones pueden servir para contar con una instancia que permita generar acuerdos preliminares y a su vez, crear consensos para futuros acuerdos.

La mayoría de las personas trabajadoras inmigrantes en Centroamérica y República Dominicana, se encuentran en situación de vulnerabilidad laboral y social, especialmente las mujeres, quienes en importante número participan como trabajadoras domésticas y en cuido en los países objeto del estudio. Resulta indispensable garantizar los derechos laborales y humanos de las mujeres migrantes, especialmente de aquéllas que trabajan en el sector del servicio doméstico, ya que éstas suelen ser las más vulnerables al laborar en domicilios privados, donde la fiscalización laboral es difícilmente practicable. A esto se debe agregar que, en algunos países de la región centroamericana, la legislación que regula el trabajo doméstico dista mucho de reconocer la igualdad de derechos al mismo nivel que para el resto de trabajadores.

7.- Se deben buscar técnicas y mecanismos innovadores que permitan proteger e incorporar a los trabajadores migrantes en los mecanismos tradicionales de seguridad social de los países de la región. En este sentido, la colaboración técnica y el intercambio de experiencias entre los distintos gobiernos, empleadores y centrales sindicales resulta necesario.

8.- La implementación del piso de protección social, contenido en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), de la OIT. Esta medida puede ser un medio adecuado para dar efectividad al derecho a la seguridad social para las personas trabajadoras migrantes y sus familias. A pesar de algunas expresiones de preocupación por parte de algunos sectores, sobre la eventual disminución de los niveles de protección actualmente existente en los sistemas de seguridad social de sus países al establecer el piso de protección social, se debe señalar que este instrumento no implica necesariamente una disminución de las prestaciones sociales. Por el contrario, su establecimiento posibilita la implementación de mecanismos de cobertura a grupos de trabajadores excluidos de cobertura, entre quienes se encuentran las personas migrantes y sus familias.

En cuanto al nivel de la cobertura, en su determinación se deben tener en cuenta los umbrales nacionales de pobreza, los umbrales de ingresos que dan derecho a la asistencia social o a otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica de cada país. Por tanto, los países pueden ya contemplar en sus sistemas de seguridad social, las exigencias del piso de protección social. Por otro lado, los países tanto receptores como emisores de personas migrantes deben tender a alcanzar la cobertura y niveles de todos los riesgos sociales del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), de la OIT.

2.- Propuestas por país

2.1.- Costa Rica

- 1.- La posibilidad de ratificación del CMISS, no debe ser descartada. Sin embargo, falta conocimiento sobre sus implicaciones reales por parte de los interlocutores. La iniciativa se encuentra en la Asamblea Legislativa y no se tiene claridad sobre su fecha de ratificación. Esta alternativa pareciera ser la más apropiada a largo plazo para este país.
- 2.- La posibilidad de extensión de la seguridad social a las personas migrantes en este país pasa por una cuestión interna. La última legislación del año 2010, Ley N ° 8.764, no ha podido lograr el efecto esperado, en cuanto a la cobertura de aseguramiento para personas migrantes. Esto último porque para que el trabajador migrante contribuya, en cuanto trabajador dependiente y tener continuidad de sus prestaciones, se debe también concientizar a los empleadores a fin que prefieran trabajadores dependientes, en vez de trabajadores independientes. De esta manera el trabajador no soportaría exclusivamente la carga de las cotizaciones. Dicha ley ha permitido una extensión y formalización de la situación del trabajador migrante que pertenece a determinadas categorías, e.g. trabajadores de la construcción, quedando excluidos de jure otras categorías. Estas últimas han debido recurrir a la figura de la afiliación como trabajador independiente. De esta manera, la cobertura de estas categorías queda sujeta a que el trabajador migrante se encuentre al día en el pago de las cotizaciones. Pareciera ser necesaria una campaña más intensa, tanto para trabajadores como para empleadores, para concientizar sobre los efectos en la cobertura de la cotización.

Se sugiere ampliar las categorías de trabajadores contempladas en la ley para que se logre incluir a todos los trabajadores migrantes, sin diferenciación.

- 3.- Si bien los niveles de cotizaciones de las personas migrantes han aumentado, los principales grupos que cotizan son trabajadores migrantes independientes. Esta situación ha producido una serie de efectos no esperados, tales como las lagunas de cotizaciones. Pero, además, los gastos en salud se siguen viendo fuertemente afectados. Uno de los objetivos trazados por la Ley N ° 8.764 de 2010,

fue justamente la búsqueda de un mecanismo que aliviara la carga financiera de la CCSS, sin embargo, esto no se ha logrado.

- 4.- En cuanto a la situación de la mujer migrante, esta se ha visto mejorada solo en categorías específicas, como por ejemplo, trabajadoras domésticas. Sin embargo, las cifras muestran que se encuentran presentes en todos los sectores de la economía y con una presencia fuerte en las zonas urbanas. La transformación de trabajadores temporales irregulares a permanentes regulares luego de convertirse en madres, hace necesaria una regulación mayor. En cuanto a trabajadores de otros sectores de la economía, es posible imaginar como una alternativa de extensión de la seguridad social, la implementación del piso de protección social.
- 5.- Si bien existen acuerdos bilaterales de seguridad social, parece necesario renovar dichos textos. La pertinencia de suscribir un acuerdo bilateral con Nicaragua, el principal país enviante de personas migrantes a Costa Rica, requiere de un acercamiento de parte de ambos países. Sin embargo, el acuerdo bilateral existente puede ser actualizado y extendido a nuevas categorías de trabajadores y a nuevos riesgos, sirviendo de base para un intercambio de información relativa a la afiliación de seguridad social.
- 6.- Ampliar la relación y coordinación entre la ley migratoria y la ley de seguro social, para evitar situaciones tales, como que algunos trabajadores migrantes tengan cédulas al día y seguro social, otros no tengan cédulas vigentes ni seguro social, y otros no tengan cédulas vigentes pero si seguro social. Esto sería posible a través de una reforma en la reglamentación, que permita una mejor coordinación y articulación entre la ley migratoria y la ley de seguro social.

2.2.- Panamá

- 1.- La posibilidad de firma y de ratificación del CMISS, no debe ser descartada. Este instrumento tiene un importante efecto formalizador que no debe ser obviado en un país con un alto índice de informalidad. Además, teniendo en cuenta la diversidad de nacionalidades presente entre personas migrantes, este instrumento permite incluirlas a todas en un solo mecanismo.
- 2.- Establecer cotizaciones de cargo del empleador a favor de los trabajadores migrantes. En relación a la creación de un mecanismo contributivo que permita extender la cobertura de seguridad social a personas migrantes, los empleadores se muestran abiertos a la posibilidad de cotizar. Según ellos, esto posibilitaría una menor movilidad laboral y mayor protección de los trabajadores.
- 3.- Si bien la seguridad social es obligatoria e independiente del estatus migratorio de la persona, la fiscalización de la afiliación resulta difícil por falta de medios para ello. Un mayor control por parte de la administración, tanto la del trabajo como la de seguridad social, permitiría un efectivo cumplimiento de la entrega de seguridad social a los trabajadores migrantes.

- 4.- Se debe estudiar la adopción de acuerdos bilaterales de seguridad social. Por un lado, establecer un acuerdo bilateral con Nicaragua. Por otro lado, además, teniendo en cuenta los actuales flujos migratorios, se debe estudiar la posibilidad de un acuerdo bilateral con Venezuela y con Colombia.

2.3.- República Dominicana

- 1.- La identificación de la persona migrante debe dejar de ser un argumento para no entregar cobertura. La cobertura de seguridad social hacia el trabajador migrante, no debe estar condicionada por el estatuto migratorio, ni tampoco por la falta de identificación de las personas migrantes. Se sugiere que la propia administración de seguridad social entregue algún tipo de identificación. Disociando el estatus migratorio y resolviendo el problema de identificación, se abre la posibilidad de entregar cobertura a los trabajadores migrantes.
- 2.- La implementación del régimen no contributivo con un mecanismo especialmente destinado, al migrante puede extender la cobertura de seguridad social.
- 3.- La categoría de residente resulta determinante para la entrega de prestaciones de seguridad social. La Ley No. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social y la Ley General de Migración No. 285-04, contienen disposiciones que impiden el acceso a la seguridad social de la mayoría de los trabajadores inmigrantes. Al respecto, se recomienda modificar una de las legislaciones referidas, para que cree un marco que facilite la incorporación de estos trabajadores con plenos derechos, independientemente de su categoría migratoria. En este sentido, se podría revisar lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 87-01 en relación a la universalidad de la protección de seguridad social, para que establezca que pueden ser protegidos por el SDSS todos los dominicanos, los residentes en el país y los trabajadores migrantes acreditados conforme a las categorías establecidas por la Ley General de Migración No. 285-04.
- 4.- Se recomienda tomar las medidas administrativas correspondientes para facilitar el acceso a la seguridad social de los trabajadores cuya relación de trabajo no sea la clásica basada en el contrato por tiempo indefinido y que no laboren para un solo empleador, tal como puede ser el caso de sectores como el agrícola o el de la construcción.
- 5.- La posibilidad de ratificación del CMISS, no debe ser descartada. Este instrumento multilateral fue firmado en el año 2011 por el gobierno dominicano y se encuentra en estudio su ratificación. El efecto en las prestaciones de seguridad social para la persona migrante no debe ser pensado solo para los inmigrantes a República Dominicana, sino que también debe ser considerado en relación a los emigrantes dominicanos, ya que se verían igualmente beneficiados.
- 6.- En cuanto a los acuerdos bilaterales de seguridad social parece necesario estudiar la posibilidad de firmar un convenio con Haití. Este convenio tendría el objeto, por ejemplo, de poder coordinar la

entrega de protección de los afiliados en ambos países, es decir, se protege al trabajador en República Dominicana pero también a la familia de la persona migrante que queda en Haití. El convenio serviría para regularizar la migración temporal, para prever la cobertura, darle atención médica a la familia que queda en Haití, entre otros objetivos que se pueden alcanzar.

- 7.- Además, teniendo en cuenta la emigración dominicana, se aconseja estudiar la firma de convenios de seguridad social con otros países de la región y de otros continentes, principalmente a Estados Unidos de Norteamérica y a España.
- 8.- Realizar los trámites para el depósito del instrumento de ratificación del Convenio sobre trabajadoras y trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) por parte de República Dominicana, ante el Director General de la OIT y avanzar en su aplicación para igualar los derechos de las trabajadoras y trabajadores domésticos. Para luego, realizar las reformas legislativas y las prácticas que sean necesarias para implementar y resguardar la seguridad social de las y los trabajadores comprendidos en este convenio.



CONCLUSIONES

La región dentro de la cual se encuentran los países objeto de este estudio ha sido un espacio de origen, tránsito y destino de la migración. Así, existen corredores migratorios bien específicos pero que pareciera que otros van a incrementarse en los años siguientes. Se ha constatado, por ejemplo, que la migración desde Venezuela y Colombia hacia Panamá y Costa Rica ha aumentado.

El principal objetivo del estudio, cual es buscar y proponer medidas para extender la seguridad social al trabajador migrante y a sus familias, se ve obstaculizado por la alta presencia de trabajadores en la economía informal y las limitaciones propias de cada sistema nacional de seguridad social. El trabajador migrante es muchas veces trabajador informal. Por tanto, se deben redoblar los esfuerzos para integrar bajo la protección formal al trabajador informal, con ello se protegerá a su vez al trabajador migrante presente en dicho sector.

Establecer un mecanismo de coordinación de seguridad social en los países objeto de este estudio es posible. Tanto Costa Rica, Panamá como República Dominicana, con sus mecanismos contributivos pueden realizar acuerdos bilaterales o multilaterales, que les permitan reconocer periodos de aportaciones de los migrantes en otros países. Que las aportaciones se dividan, como es el caso de Costa Rica o que el sistema de protección de vejez, invalidez y sobrevivencia sea a través de una cuenta individual mediante capitalización, no son un obstáculo para la coordinación y así lo demuestra la experiencia internacional. Sin embargo, el número de trabajadores migrantes y sus familias que serán protegidos resulta limitado, ya que la protección de seguridad social se estaría entregando a través de mecanismos que entienden al trabajo solo como trabajo formal.

Una alternativa de extensión es el establecimiento de medidas tales como las contenidas en el piso de protección social, de carácter no contributivo, que permita a las personas migrantes y a sus familias poder obtener protección de seguridad social. Estas medidas ayudarán, a su vez, a luchar contra la informalidad.

A largo plazo, la firma y ratificación del CMISS parece ser la solución más apropiada para proteger los derechos de seguridad social, en relación a los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia de los migrantes en los países del estudio. Ante la constatación del desconocimiento de este instrumento se sugiere la realización de campañas informativas de este convenio internacional para que todos los actores sociales puedan tomar un conocimiento adecuado de los efectos de este en la seguridad social de los trabajadores migrantes y sus familias. Se debe resaltar además, que a través de este instrumento se puede lograr un efecto formalizador de las relaciones de trabajo.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña González, Guillermo (et al.) (2011). *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana*. Informe regional, OIM, OIT, MTSS, CECC/SICA, OCLAD, Red de Observatorios del Mercado Laboral, AECID, San José de Costa Rica.
- Arellano Ortiz, Pablo (2013). *Características y desafíos de la migración para la seguridad social en la región latinoamericana*. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, Universidad Católica de Temuco, Volumen 4, n°1, Enero - Abril 2013, pp. 15-42.
- Arellano Ortiz, Pablo (2012). *New developments in social security protection for migrants in Latin-American region*. Presentado en la Conferencia “Acces Denied. Working on a new paradigm, International conference on social protection and migration” organizada por la Universidad de Amsterdam, Holanda, realizada los días 13 y 14 de marzo de 2012
- BANCO MUNDIAL (2010). Los datos sobre migración y remesas 2011, Unidad de Migración y Remesas, Banco Mundial, Washington,.
- Barquero Barquero, Jorge (2008). *Los mitos de la migración en Costa Rica*. En Revista Crisol, Universidad de Costa Rica, N° 20, año 2008, pp. 47-49.
- CEPALC (2013). *Panorama Social de América Latina 2012*. Enero 2013, Santiago, CEPALC.
- CEPALC (2011). *Debates sobre las nuevas tendencias de la migración internacional y los enfoques para comprenderlas*. En Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques. Cepal, United Nations, Santiago.
- CEPALC, (2006). La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. CEPALC, Nations Units, Santiago, 2006.
- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004) *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*. OIT, Ginebra.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Informe sobre la Seguridad Social en América (2006). *Los Retos del Envejecimiento y la Discapacidad: Empleo y Aseguramiento, Convenios Internacionales de Seguridad Social*, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, edición 2006.
- Couriser, Philippe (1993) *Conflit de lois en matière de contrat de travail*, Bibliothèque de droit privé, Tome 230, L.G.D.J, Paris, 1993.
- Dirección General de Migración y Extranjería, (2011) *Migración e integración en Costa Rica, Informe Nacional 2011*. Dirección General de Migración y Extranjería, San José, Costa Rica, octubre 2011.
- Ermida Uriarte, Óscar y Colotuzzo (2009). Natalia, *Descentralización, Tercerización, Subcontratación*, OIT, Lima, 2009 (pp. 202).
- Hirose, Kenichi; Nikac, Milos y Tamagno, Edward (2011.) *Social security for migrant workers. A right-based approach*. International Labour Organization, Decent Work Technical Support Team, and Country Office for Central and Eastern Europe – Budapest, ILO, 2011.

Holzmann, Robert y Koettl, Johannes (2011). *Portability of Pension, Health, and other Social Benefits: Facts, Concepts, Issues*. En Social Protection Discussion Paper Series n°1110, Social Protection & Labor Department, World Bank, may 2011.

INEC (2012) *Situación de la Población Ocupada 2012*, INEC Panamá, Contraloría, General de la República de Panamá.

INEC (2011). *XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda de 2010*, INEC Panamá, Contraloría, General de la República de Panamá, 2011.

INEC (2011). *X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011: Características Sociales y Demográficas Tomo I* / Instituto Nacional de Estadística y Censos.--1 ed.-- San José, C.R. : INEC; 2012. 302 p.

INEC (2012). *X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011: Características Sociales y Demográficas Tomo II* / Instituto Nacional de Estadística y Censos.--1 ed.-- San José, C.R. : INEC; 2012. 340 p.

INEC (2012). *Encuesta Nacional de Hogares Julio 2012: Resultados Generales*, Instituto Nacional de Estadística y Censos— Vol. 1 ; Año 3 (2012) San José, C.R.

Jiménez, Adolfo (2011). *Una experiencia inédita*. En *Miradas al Exterior*, Revista de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, ABRIL-JUNIO 2011. N°18, p. 19.

Jorens, Yves (2010). *50 years of social security coordination. Past – Present – Future*, Report of the conference celebrating the 50th Anniversary of the European Coordination of Social Security. European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Publication Office of the European Union.

Lacchini, Carlos y Zuccotti, Guillermo (2009). *Importancia de la contributividad en el sistema de seguridad social. Elementos de análisis para la inclusión social en América Latina*. Proyecto de seguridad social para organizaciones sindicales SSOS, CIF-OIT Turin.

Lamarche, Lucie (2002). *The right to social security in the international covenant on economic, social and cultural rights*. A. Chapman et S. Rusell (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, Intersentia, Antwerp-Oxford- New-York.

Laroque, P. (1948) *De l'assurance à la Sécurité Sociale, l'expérience française*, Rev. Inter. Trav. Vol. LVII n° 6, 1948, p. 623 et ss.

Lyon-Caen, Gerard y Antoine (1993), *Droit social européen et international*. 8e édition, Précis, Dalloz, Paris,

Lyon-Caen, A y Urban, Q. (2008), *Le droit du travail à l'épreuve de la globalisation*, Dalloz "Thèmes et commentaires", Paris.

Maguid, Alicia y Salinas Ulloa, Viviana, (2010) *Inserción laboral y acceso a mecanismos de seguridad social de los migrantes en Iberoamérica*. En Serie Población y Desarrollo No. 96, Cepal, Naciones Unidas.

Maudet-Bendahan, Marilyn (2012) *La mobilité géographique du travailleur salarié au sein de l'Union européenne*, Bibliothèque de droit social, Tome 57, L.G.D.J, Paris.

Morales Gamboa, Abelardo (2012). *Migraciones y Derechos Laborales en Centroamérica*, Características de las personas migrantes y de los mercados de trabajo. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica.

Morales gamboa, Abelardo (2008). *Inmigración en Costa Rica: características sociales y laborales, integración y políticas públicas*. En Serie Población y Desarrollo No. 85, Cepal, Naciones Unidas.

Moreau, Marie-Ange (2006). Normes sociales, droit du travail et mondialisation - Confrontations et mutations, A droit ouvert, Dalloz-Sirey, Paris.

OIT (2012) *Panorama Laboral 2012*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima

OIT (2011) Mercado laboral en Centroamérica y República Dominicana: Evolución de los principales indicadores laborales para los años 2006-2010. OIT, Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD).

OITa (2011). General Survey concerning social security instruments in light of the 2008. Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution), Report III (Part 1B), International Labour Conference, 100th Session, 2011, published in march 2011.OIT.

OITb, (2011). *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, Informe VI, Sexto punto del orden del día, Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa, Ginebra.

OITc (2011). *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva*. Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet, Convocado por la OIT con colaboración de la OMS, OIT, Ginebra.

OITa (2010) *Extending social security to all, A guide through challenges and options*, International Labour Office, Social Security Department. – Geneva: ILO.

OITb (2010). *International labour migration, A rights-based approach*. Geneva, International Labour Office.

OIT (2004). *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe VI, Sexto punto del orden del día Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión.

OIT (2000) *Rapport sur le travail dans le monde 2000 : sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation*. Commission de l'emploi et de la politique sociale. Conférence Internationale du Travail, 79° session, Genève.

OIT (1993), *El seguro social y la protección social*, Conferencia Internacional del Trabajo. 80ª reunión Memoria del director general. (Parte I), Ginebra, OIT.

OIT (1984). *Introducción a la seguridad social*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

OIT (1944). *Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo*. Adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo en su 22ava sesión, el 10 de mayo de 1944, en Filadelfia.

ONE (2013). *Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana*. ENI-2012. Informe General, Oficina Nacional de Estadísticas - República Dominicana, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Unión Europea (UE), Santo Domingo- República Dominicana.

Olivier, Marius (2012). *Social security developments in the SADC region and future prospects for coordination*. Trabajo presentado en el seminario “Seguridad social y trabajadores migrantes”, realizado el día 24 de septiembre 2012 - Auditorio 4, Edificio Nahmías, U. Austral de Chile, Campus Isla Teja, organizado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile.

Pennings, F. y. Schulte, B. (2006). *Some current points of discussion concerning social security conventions*. In F. Pennings (Ed), *Between Soft and Hard Law. The impact of International social Security Standards on National Social Security Law*, Studies in Employment and Social Policy, Kluwer Law International, The Hague, 2006, p. 43.

Pérez Orozco, Amaia (et all) (2008). *Cruzando fronteras II: Migración y desarrollo desde una perspectiva de género*. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW), Santo Domingo, República Dominicana.

Reynaud, E. (2007). *The right to social security – Current challenges in international perspective*. In E. Riedel. *Social Security as a Human Right. Drafting a general comment on article 9 ICESCR-Some challenges*, Springer, Berlin, 2007, p. 1

Riveros, Natalia, (2012). Informe sobre la Cuestión de la Migración Internacional en la República Dominicana para el año 2011. Observatorio Migrantes del Caribe, Editora Búho, República Dominicana.

Rodríguez -Piñeiro Bravo Ferrer, Miguel, (2004). *“La OIT y los trabajadores migrantes”*, En Javillier, Jean-Claude y Gernigon, Bernard. *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l’avenir*. Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos, Bureau International du Travail, Geneva, 2004, p. 549.

Rys, V. (2010). *Reinventing social security worldwide, Back to the essentials*. The Policy Press, UK, .

Sabates-Wheeler, Rachel y Koettl, Johannes (2010). *Protección social para los migrantes: los desafíos de la prestación en el contexto del cambio en los flujos migratorios*. En Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, 3-4/2010, p. 138.

Taran, Patrick y Geronimi, Eduardo (2003). *Globalización y migraciones laborales: importancia de la protección*. En *Perspectivas sobre las migraciones laborales*, 3 S, Programa de Migraciones Internacionales, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Tielman, D. y Uthoff, A. (2005). *Assurance et protection sociale en Amérique latine*. En *Revue internationale de sécurité sociale*, 2005, vol. 58, N°2/3, p. 58.

UNDP (2009). *Overcoming barriers: Human mobility and development*. Human development report. Basingstoke, Palgrave, Macmillan.

Uthoff, A. (2006). Brechas del Estado de bienestar y reformas de pensiones en América Latina. En *Revista de la CEPAL* 89, agosto 2006, p. 13.

Uthoff, A. (2002). *Mercados de trabajo y sistemas de pensiones*. En *Revista de la CEPAL* 78, diciembre 2002, p. 42.

Vij, R. (2007), *Globalisation and Werlfare, a critical reader*. Palgrave Macmillan.



ANEXOS

Anexo 1

Lista de personas entrevistadas en las visitas efectuadas a cada uno de los países del estudio.

Costa Rica

29 de Abril de 2013

Caja Costarricense de Seguro Social

Jacqueline Castillo, Estadística – Dirección Actuarial

Guillermo López, Dirección Actuarial

Odilie Arias, Dirección de Inspección

Reunión con Representantes Sindicales en OIT- San José de Costa Rica

30 de Abril de 2013

Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

Francis Zúñiga, Director, Centro de Acción Regional de la OISS para Centroamérica y Caribe.

Caja Costarricense de Seguro Social

Gilbert Alfaro, Director Jurídico, CCSS

Gustavo Picado, Gerencia Financiera

Odilie Arias, Dirección de Inspección.

República Dominicana

20 de Mayo de 2013

Tesorería Seguridad Social

Henry Sahdalá Dumit, Tesorero, (TSS)

Dirección de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social (DIDA)

Nélsida Marmolejos, Directora,

Reunión con Representantes Sindicales:

Comisión Intersindical para la Seguridad Social:

CASH: Altagracia Jiménez;

CNTD: Ruth Díaz y Deysi Montero

CNUS: Antonio Aquino y Bienvenido Cuevas

21 de Mayo de 2013

Ministerio de Trabajo

Winston Santos, Viceministro.

José Rafael Pérez Modesto, Gerente General, Consejo Nacional de Seguridad Social

Panamá

22 Mayo de 2013

Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente, CONUSI

23 Mayo de 2013

Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP)

Alfredo Burgos, Director Ejecutivo

24 de Mayo de 2013

Caja de Seguro Social

Lic. Cesar García, Director Prestaciones Económicas

Lic. Emérita López Cano, Directora Ejecutiva Nacional Legal

Lic. Alberto Maggiori Toledano, Director Ejecutivo Nacional de Finanzas y Administración



Organización Internacional del Trabajo

Proyecto Políticas de Migración Laboral Sensibles al Género

Nicaragua-Costa Rica-Panamá
y Haití-República Dominicana

Visite Programas y Proyectos en:
www.ilo.org/sanjose