

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XIV

EPOCA III

NUM. 35-36

INSTITUTO MEXICANO DE INVESTIGACIONES
SOCIALES Y DEMOGRÁFICAS

SEPTIEMBRE-DICIEMBRE

1965

MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
GENERALES DE LA C. I. S. S. Y DE LA A. I. S. S.
ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

INDICE

	<i>Pág.</i>
ESTUDIOS:	
La Cooperación Internacional. La Comunidad Internacional y los Organismos Internacionales con especial referencia a los que se ocupan de Seguridad Social. <i>Amadeo Almada M.</i>	7
Nuevas orientaciones españolas en cuanto a la reparación de los accidentes del trabajo <i>Miguel Hernández Márquez.</i>	29
Las relaciones públicas y la información pública en la seguridad social <i>R. L. Swift.</i>	57
MONOGRAFÍAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL:	
El Salvador	93
LEGISLACION:	
Reforma a la Ley Mexicana del Seguro Social	109
NOTICIAS DE SEGURIDAD SOCIAL:	
Organización de los Estados Americanos. Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria	117
Décimo Aniversario de la Fundación del Instituto Nacional de Seguridad Social de Nicaragua	126
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS:	
II Reunión del Congreso de Trabajo y Previsión Social de Centroamérica	138
NOTICARIO DE LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS PROFESIONALES:	
Asociación Internacional de la Seguridad Social:	
Grupo de Trabajo Mixto Médico-Social. Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales	147
Reunión de Representantes de la Asociación Médica Mundial y de la Asociación Internacional de la Seguridad Social	149
Coloquios Internacionales sobre la Prevención de los Riesgos Profesionales	150
Desarrollo de los Coloquios	151
La A.I.S.S. auspicia actividades en la Prevención de los Riesgos Profesionales	163
Oficina Internacional del Trabajo:	
Seguridad e Higiene en los Trabajos Agrícolas	165
CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL:	
Programa de Cursos Interamericanos para el año de 1966	171

LA COOPERACION INTERNACIONAL, LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES CON ESPECIAL REFERENCIA A LOS QUE SE OCUPAN DE SEGURIDAD SOCIAL*

Amadeo Almada
Secretario General del C. I. S. S.

INTRODUCCION

Tal y como ocurrió con las dos reuniones anteriores del Congreso Nacional de Sociología, esto es, la XIV y la XV realizadas respectivamente en las ciudades de Culiacán y Tepic, tengo la honra en esta oportunidad y con relación a la XVI, de participar, con esta aportación en los trabajos hasta ahora por cierto fecundos cumplidos en un tiempo que no es corto por esta ininterrumpida sucesión de certámenes científicos.

Conducido por lo que podríamos llamar mi "vocación oficial" o mi "deformación profesional", una vez traté el tema "La ideología de la seguridad social a la luz de declaraciones internacionales", otra, con la colaboración del Lic. Juan Bernaldo de Quirós, los problemas relacionados con "La Seguridad Social Rural en la política de una Reforma Agraria Integral", y al presente me propongo, con base en la sección III que se refiere al "Conflicto y la Cooperación Intergrupales", particularmente haciendo pie en su inciso 4, "Los Conflictos Internacionales. Historia. Causas y Efectos en la Sociedad Global y en las Sociedades Particulares", considerar los aspectos del conflicto y la cooperación sociológicas en el sesgo de que ilustra el siguiente título: "La cooperación internacional. La comunidad internacional y los organismos internacionales, con especial referencia a los que se ocupan de seguridad social".

Por más que no creo que pueda ponerse en tela de juicio la pertinencia del asunto en relación con el programa que regirá el XVI Congreso Nacional de Sociología, vale la pena que dedique dos palabras en su abono. La temática de aquél se resume en la sociología de los conflictos y de la cooperación.

Pues bien; el conflicto de los conflictos es la guerra y la forma de evitar la guerra es la cooperación internacional. Si bien en la raíz de los conflictos que desembocan en la contienda bélica, pueden moverse conflictos de todo orden, conflictos raciales, religiosos, económicos, políticos, laborales, agrarios, sociales, etc., y conjunta o separadamente, ser la causa de los primeros, es lo cierto que los internacionales que des-

* Colaboración presentada al XVI Congreso Nacional de Sociología.

atan la guerra son, con mucho, los más graves de todos y los que, a través de la historia, más han transformado la estructura de las sociedades, y, con ella, el planteamiento de nuevos y renovados conflictos. Se ha dicho y repetido, y lo que se ha dicho y repetido ha llegado a formar el lema o "slogan" de más de una institución de carácter social, que "no hay paz social sin paz política", y ello, que es verdad en el ámbito nacional de los distintos países, no deja de serlo en el ámbito internacional. La paz social, por su parte, es, en términos generales, el reverso de la medalla cuyo anverso es el conflicto social en cualquiera de sus manifestaciones o en todas ellas.

Desde otro ángulo, es valor entendido en el pensamiento político y sociológico contemporáneo que el instrumento más apto para prevenir las guerras y asegurar la paz entre las naciones, condición sine qua non de la paz interna en éstas, es la cooperación internacional dirigida a la consagración de la comunidad internacional que inicia su breve historia en el Tratado de Versalles de 1919, origen de la extinta Sociedad de Naciones.

Por ello en mi exposición se perseguirá, a nivel sociológico, ubicar dentro del Derecho, el estudio de la materia y presentar el proceso histórico cumplido hasta hoy por los organismos internacionales y ofrecer, por fin, cuáles han de ser las metas a lograr para hacer viable ese desideratum de una comunidad internacional eficiente y capaz para evitar los conflictos y garantizar una paz permanente entre los hombres.

Por último, en virtud de que no hay paz social sin justicia social, y ésta es prenda de prevención de conflictos, como puede serlo igualmente de su solución, y ha adquirido ya las características de "truísmo" la afirmación de que el mejor instrumento de la justicia social es la seguridad social; no ha de sorprender la orientación de este mi trabajo hacia las organizaciones internacionales que actúan en el campo de la seguridad social, con acento, en virtud de una licencia que me adjudico, en aquélla a que pertenezco por razón de mi destino actual de funcionario internacional.

Sin perjuicio de intentar una incursión de sentido y alcance sociológicos en el terreno del conflicto y la cooperación, encarados con carácter general, a continuación resumiré el contenido de mi aportación en sus expresiones más concretas, vale decir en aquéllas a que antes me he referido y suponen un examen jurídico-histórico de las organizaciones internacionales. (Siguiendo un poco el esclarecido ejemplo de Max Weber).

No entrará, pues, strictu sensu y de pleno derecho en el Derecho, no obstante que tenga cierto sabor jurídico, ni será propiamente una exposición histórica, aunque a ratos lo parezca. Tampoco de Historia

del Derecho Internacional, no obstante que de ella se sirva, si bien en el aspecto tendencioso de la Seguridad Social, más que nada.

Si cupiera en el Derecho, ¿en cuál de sus ramas estaría más holgada? Porque las ciencias jurídicas, que otrora ofrecían "cómoda división" y eran en cierto modo fáciles a la clasificación, en la actualidad, para no escapar a la regla o a la ley (¿queréis cosa más jurídica?) que rige en todas las disciplinas, se han escindido en tantas direcciones y se han enriquecido en tantos nuevos estudios impuestos por la evolución y el progreso y hasta por los adelantos de la ciencia y de la técnica, que el planteamiento esquemático de todas sus especialidades es cada día más engorroso. No en balde el genial Chaplin estigmatizó a nuestra época con el signo caricaturesco de su impagable personaje de "Tiempos Modernos"...

Si cupiera en el Derecho y, además, impartiéramos aquí enseñanzas de Derecho y dentro de ellas, naturalmente, de Derecho Internacional, ¿dónde la situaríamos? ¿En el Derecho Internacional Público, en el Derecho Internacional Privado, en el Derecho Internacional Social o en el Derecho Internacional de la Seguridad Social? En el Derecho Internacional Público, al cual pertenecen, fuera de duda, las organizaciones internacionales? ¿En el Derecho Internacional Privado en cuya jurisdicción caben ampliamente los problemas sobre conflictos de leyes en el amparo de asegurados, anterior a la comunidad internacional, los mismos que dieron origen a convenios o tratados, como el tan conocido franco-italiano de 1904? ¿En el Derecho Internacional Social, conforme lo pretende, entre otros, el Prof. Medieta y Núñez? ¿En el Derecho Internacional de la Seguridad Social, según lo ha propuesto Pérez Leñero?

Sin "poner ni quitar rey", porque nuestra ambición del momento es infinitamente más modesta, atengámonos a la fórmula del título, la que, sobre la ventaja de no exigir un pronunciamiento difícil, presenta la de dar libertad, fluidez y agilidad a la explicación de los hechos y las consideraciones que nos interesan desde el punto de vista de este Congreso.

Para nuestra justificación acaso baste con demostrar que esta especialidad, la de la presencia de la Seguridad Social en el ámbito internacional, es propia de la Seguridad Social y está situada fuera de las fronteras nacionales tanto como dentro del campo internacional o supranacional, y que no escapa a las inquietudes de la sociología de la cooperación.

Su vida, que es breve, es mucho más breve que la del Derecho Internacional y menos azarosa. Cuenta con historia anterior a la comunidad internacional, pero la historia anterior a esa misma comunidad, real o pretendida, es incomparablemente más larga, y, sobre todo, más desventurada en el Derecho Internacional propiamente dicho.

Pónganse donde se pongan los orígenes de nuestras instituciones sociales; remóntense a donde se quiera los inicios de la política social tuitiva en la historia de la Humanidad, aunque sea en un sentimiento innato de bondad del hombre, capaz en todas las épocas y a través de todas las vicisitudes, de inclinarse en determinadas medidas y circunstancias, a ayudar al prójimo en la desgracia y el dolor, la verdad verdadera es la de que el Seguro Social, como doctrina y como técnica, recién se inscribe en el registro competente a partir del año 1883 y la Seguridad Social demora todavía en hacer su aparición en el mundo de las soluciones concretas más de media centuria.

¿Cuál es la razón o la causa de que con tanta incipiente se incorpore a la dolorosa evolución del Derecho Internacional?

Maluquer proporciona una explicación que, en base a conceptos de solidaridad y fraternidad y a los de la justicia social fincada en la igualdad entre los hombres, daría a nuestra materia cierta natural vocación internacionalista. Para la solidaridad y la fraternidad humanas, lo mismo que para el imperio de la justicia social, cuyas reclamaciones son idénticas respecto de todos los hombres, no puede haber diferencias impuestas por las fronteras de las distintas patrias, como, para Pascal, no podría existir una justicia auténtica mientras las márgenes de un río determinaran soluciones jurídicas distintas u opuestas. Lo cierto es que, a corta edad, se internacionaliza la Seguridad Social, por motivos endógenos o exógenos, tanto da.

HE AHI UNA BUENA RAZON

En cambio, el Derecho Internacional envejece en la Historia antes de que se corporice la comunidad internacional por primera vez, en 1919 en el Tratado de Versalles. Tiene tanta historia como la Historia.

Por ahí se ve asomar la cabeza al concepto esencial de la solidaridad social, que se mueve, así mismo, en el propio antro materno de la sociología (Durkheim) y se envuelve en amplios ropajes en las declaraciones internacionales pronunciadas por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en sus históricas declaraciones de Santiago de Chile, Buenos Aires y México (1942, 1951 y 1960).

Encontrará término el estudio con algunos comentarios enderezados a demostrar que las actuales organizaciones internacionales, para su efectiva virtualidad y para su eficiente obra de cooperación, han de requerir algo más o mucho más que simples y platónicas declaraciones aunque sean tan significativas como las que formuló el 4 de este mes Paulo VI ante la Asamblea General de la ONU; así como en la medida en que han debido ellas romper prejuicios nacionalistas e inferir agravio a doctrinas irrestrictas sobre soberanía, su porvenir, conformado a

ideas de Einstein, de Jessup, de Toyabee, de Russell, de Schumann, de Hutchins, de Strachey, de Laski, de todo lo más relevante, en suma, del pensamiento contemporáneo, en las ciencias, en el periodismo, en la enseñanza, en la filosofía, en la política, deberá basarse en la consolidación de potestades supranacionales que den verdadera fuerza jurídica y, cuando necesario fuese, material a sus decisiones, que, entonces sí, serán prenda de paz y de justicia social en el mundo.

I. DERECHO, HISTORIA, SOCIOLOGIA.

Acepto sin la menor violencia las siguientes discriminaciones formuladas por Fernando N. Arturo Cuevillas en su excelente artículo sobre "Sociología, arte y ciencias. Su delimitación epistemológica", publicado por la Revista Internacional de Sociología en su N° 80 (Año XX, octubre-diciembre de 1962), enderezadas a mostrar la separación que existe entre los campos de actuación del Derecho y la Sociología: "Para mí, la operación, la acción externa del ser humano, el acto humano y colectivo, con constancia de uso rutinario, el comportamiento comunitario indeliberado, es la conducta sociológica; el derecho, en cambio, es lo que se da a otro porque le corresponde en justicia. Es el objeto. Lo suyo que se da o debe darse a otro —alteridad—, como término de una conducta psicológica; pero nunca identificaría el derecho con esta conducta misma, que es instrumento del derecho". También puede convenirse con este autor en que "El Derecho se vincula epistemológicamente a la sociología porque el primer análisis del estudioso sitúa los soportes materiales del objeto de ambas ciencias en las relaciones humanas. Son ciencias sociales ambas. Pero a la ciencia jurídica interesan esas relaciones humanas en tanto hay dos personas al menos, el acreedor y el deudor, que se reclaman una prestación, un débito, lo suyo, su derecho. A la sociología le interesa, en cambio, lo que se hace por un grupo humano, anónimamente, sin especificaciones de personas. En la conducta de los miembros del grupo, constante, reiterada, está el objeto propio de la sociología".

Aunque la situación varía algo cuando se está frente al Derecho Internacional, que se ocupa, precisamente, sin mayor *especificación, de grandes grupos humanos*, la variante esfuma las fronteras y me sirve para "poner más en caja", si cabe, el planteamiento que hago en el presente estudio y que se vale de aquella rama del derecho público, la en que se analizan los conflictos entre las personas morales o jurídicas que son las naciones, para llegar, como pretendo a la más amplia cooperación por el camino de la comunidad internacional.

Contra la circunstancia conflictual más grave y más extensa, pues, la forma de cooperación más amplia.

A su turno, la contribución de la Historia a este trabajo, no traiciona tampoco su carácter sociológico, pues ella, así entendida, de acuerdo con Enrique Collin (Manual de filosofía tomista. El método de la historia. II tomo, pág. 165, Luis Gili, Ed. Barcelona, 1943) "tiene por *objeto material* los acontecimientos humanos del pasado con sus *circunstancias concretas*... Su *objeto formal* es el *orden* en que se han sucedido", mientras la sociología trabaja con usos sociales universales, con hechos sociales válidos para todas las asociaciones o sociedades humanas y sobre tipos generales extraídos por abstracción de la realidad; y ello en razón de que aquí encaramos, con el más lato sentido de universalidad, la clara tendencia de la Humanidad hacia la máxima cooperación constituida por la comunidad internacional.

II. EL CONFLICTO Y LA COOPERACION, DESDE EL CAOS Y LA PAREJA HUMANA HASTA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

De un conflicto cósmico, que incluso, podría ser la lucha entre el hielo y el fuego ideada por Horbiger, a quien alguien llamó el Copérnico moderno, nació nuestro planeta y la vida en él, esto es, el conflicto entre seres vivos y, en especial, entre los hombres, desde el conflicto en la pareja humana y entre los hijos de esa pareja, pasando por todas las gamas de los conflictos de intereses entre grupos de toda índole; y de la cooperación, —familia, asociaciones, sindicatos, cooperativas, comunidad internacional—, otras tantas fórmulas de solución conflictual.

Comulgemos o no con Bernard Lavergne ("La Revolución Cooperativa o el Socialismo de Occidente"), en especial cuando supone que el dualismo individual —agregado o grupo humano—, encuentra su más cómodo cauce o su equilibrio más estable o su pacífica neutraleización en la fórmula cooperativa que arrime el ascua a la sardina del consumidor en su lucha con el productor, es fuerza mostrarse grato a los precursores de la cooperación (Carlos Fourier, Roberto Owen, Thompson, Proudhon, Blanc, Leroux, Gide, Beatriz Potter-Web, también Lavergne), que lo son igualmente de la cooperación internacional, destino último de este estudio; aunque más no sea, por esto mismo.

III. EL DERECHO INTERNACIONAL HACIA LA COOPERACION (COMUNIDAD INTERNACIONAL).

Decíamos que el Derecho Internacional tiene tanta historia como la historia. Ejemplo de ello, para no retrotraernos a los días de los egipcios, caldeos y fenicios, es el *ius gentium* de los romanos, que fue luego Derecho de Gentes en las edades Media, Moderna y comienzos de la Contemporánea, e ilustran, con teorías que todavía se enseñan, los Gro-

tius y los Vitoria. Llenan sus páginas los Tratados de Paz y las Alianzas. Cómo se evitan las guerras; cómo se procede o debe proceder en ellas. Cómo se obtiene la Paz y cómo se debe proceder dentro de ella. Y, mientras tanto, más se violan que se cumplen las Alianzas y los Tratados de Paz; más se agreden que se respetan los derechos humanos en la guerra y en la Paz. Hasta que en un día no precisamente fasto, los tratados son, en concepto de doctrina política, considerados simples "tiras de papel"... Y antes y después el hombre parece haber sido lobo para el hombre y Hobbes parece haber tenido razón, si bien los horrores de la guerra, cada vez más destructora e implacable, empezaron a ser mitigados, a partir de J. Enrique Dunant, con la acción internacional de origen y carácter privado. He aquí un buen ejemplo de cooperación privada que supone el afán de contrarrestar los efectos destructivos de conflictos multitudinarios.

Así se llega a la formulación de la Comunidad Internacional que se hace doctrina en Kelsen ("El problema de la soberanía y la teoría del Derecho Internacional") y ley en el Pacto de la Sociedad de Naciones (Tratado de Versalles de 1919). Recién a contar de éste, en efecto, es posible comenzar a hablar con cierta propiedad y en alguna medida, de la organización de los países para el Derecho Internacional. Esto es, de "la gran cooperación".

Luego de casi cinco años de terrible pesadilla iniciada en agosto de 1914, se ajustó, cabe aristocráticos jardines, a poco más de tres leguas de París, en histórico palacio donde se dieron cita los Estados Generales de 1789, el Tratado de Paz con que se documentó la victoria de los aliados.

En 1919 se firmó, en efecto, el Tratado de Versalles, y en 1919, así mismo, nació, bajo mal signo, la vieja Sociedad de Naciones. En los 26 primeros artículos del Tratado se consagran otras tantas disposiciones, que crean, estructuran, organizan y reglamentan la Sociedad de Naciones y ésta cobra vida al calor de la inspiración de un ideal, del ideal acaso ilusorio y quimérico, del ideal sin embargo, irreprochable en su motivación, frustráneo en sus efectos, de aquel presidente norteamericano que se llamó W. Wilson y fue autor de los famosos 14 puntos que eran otras tantas expresiones de la buena fe que Voltaire hubiese atribuido al Cándido de su libro y campea en la obra de Norman Angel laureada con el Premio Nobel, que se llama la "Grande Ilusión".

Los estadistas que celebraron la primera asamblea de la Sociedad de Naciones en abril de 1920, perseguían el sueño, iban tras la utopía de que, vinculando a los países en una asamblea en que estuvieran representados todos los del orbe, se aseguraría para siempre jamás, la paz entre los hombres, la concordia en la humanidad y, con ellas, el bienestar social de la colectividad toda.

El 20 de abril de 1920 se celebra, como hemos dicho, la primera reunión de la Sociedad de Naciones, con asistencia de 42 representantes de otros tantos países. El tratado de Versalles había sido firmado por 32 representantes. Lo informaba la doctrina Wilsoniana; pero héte aquí que el país de donde procedía aquel ilustre presidente, no ratificó la creación de la Sociedad de las Naciones, con lo cual dio un golpe de muerte ab-initio, a la sociedad que hacía sus primeras "armas" en el mundo. Con más la circunstancia, que acaso pudo haber constituido obstáculo insalvable a su convocatoria, de que el inciso 3 del artículo 5º de la carta establecía: "La primera reunión de la Asamblea y la primera reunión del Consejo tendrán lugar previa convocatoria del Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica".

En efecto; el Congreso de su país desautoriza a Wilson porque triunfan en aquel momento en las representaciones parlamentarias, las ideas de aislamiento y prescindencia de los Estados Unidos de Norteamérica en los problemas de la guerra y de la paz que se consideraban todavía como problemas europeos, problemas de balance de naciones y de equilibrio, siempre inestable, entre sus fuerzas respectivas.

La Asamblea se constituye sobre la base de una gran Conferencia en que, por una norma igualitaria, tienen el mismo derecho todos los países que se han adherido a la Organización y de ella surge un Consejo, tal como acontece ahora con las Naciones Unidas, el cual quedó integrado en los primeros tiempos por cuatro representantes de países de concurrencia o asistencia que podríamos llamar *necesaria* y otros cuatro de los países de concurrencia *contingente* (escogidos éstos para tener representación en el Consejo, por la Conferencia). Esos países de concurrencia o titularidad *necesaria*, en los primeros momentos fueron Francia, Inglaterra, Italia y Japón. Los otros cuatro representantes eran elegidos para un período de dos años, por la propia Asamblea, hasta completar, según se acaba de expresar, el número de ocho. Esta composición sufrió diferentes modificaciones y alteraciones, en el correr de los tiempos, producidas por los vientos de la política internacional.

A consecuencia de los problemas creados en Europa por las ambiciones imperialistas en dos de sus países, y en Asia por obra de un tercero, en efecto, se producen las primeras crisis graves de la Sociedad de Naciones. En 1933 el sueño imperialista de Alemania y Japón y en 1937 el de Italia crean la desascripción de estos tres países de la Sociedad de Naciones.

En 1938 ya estábamos casi en las vísperas de la II Guerra Mundial y la Sociedad Internacional sólo estaba integrada por 49 representaciones, habiendo llegado a tener en el mejor momento de su historia, entre la primera guerra mundial y la segunda, el quorum de 62.

Cuando se extinguió, en 1946, la integraban 44 representaciones. Se reunió en abril y en la sesión inicial lo hizo para declarar que quedaba disuelta y formulaba votos de felicidad y éxito en favor de quien la reemplazaría en el mundo internacional: la Organización de las Naciones Unidas. (Por sigla ONU, para nuestro idioma).

Aquella organización se proponía resolver los problemas de la guerra por medios pacíficos; se proponía la tutela de ciertas minorías raciales y el mantenimiento de un patronato sobre la Cuenca del Sarre y la ciudad libre de Leipzig; se proponía, así mismo establecer la igualdad de los países en el concierto internacional, el principio de que cada país resolviera por su sola y exclusiva cuenta y responsabilidad, quiénes habían de ser sus gobernantes y, por ello, *la autodeterminación de los pueblos*.

Aquella organización, condenada al fracaso por la mala estrella bajo cuyo influjo nació, y fracasada en efecto por el devenir de los acontecimientos y porque se desató una II guerra general en el mundo, dejó sin embargo, una simiente fecunda. Entre los organismos que surgieron bajo su égida y al calor de sus alas, estaba —lo cito el primero por la importancia trascendental que tiene para los problemas que nos interesan a nosotros—, la Organización Internacional del Trabajo —conflictos laborales—, así como surgieron comisiones que atenderían los problemas de las comunicaciones, los de la economía, los de la salubridad y los de la *cooperación internacional*.

Véanse por ahí, además de los orígenes claros e inequívocos, de la Organización Internacional del Trabajo —proyecto generoso y visionario de Albert Thomas—, la semilla también fértil de otras organizaciones que, naciendo entonces, subsisten aún hoy y se llaman, por ejemplo, Organización Mundial de la Salud, Consejo Económico y Social, etc., etc.

Yo pude decir en el año 1941, cuando me tocó concurrir a Nueva York presidiendo la Delegación uruguaya a una de las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, que de aquel árbol que se estaba extinguiendo, se había arrancado una rama que, plantada en suelo feraz estaba dando tanto fruto en pleno fragor de los cañones y del estallar de las bombas, que estructuraba el mundo del futuro. Parecía una ilusión, pero era la realidad: ocupándose de los problemas del trabajo y entendiendo en los problemas de la seguridad social estaba creando las bases de un porvenir más brillante, o, por lo menos, no tan sombrío para la humanidad.

La Organización Internacional del Trabajo, que nace contemporáneamente con la Sociedad de Naciones, esto es, en 1919, tiene que cumplir en su larga existencia dos ciclos perfectamente diferenciados: el primero, a cargo de la herencia del prestigio internacional de la Socie-

dad de Naciones, la obra de entendimiento entre las clases trabajadoras de los distintos países —las fuerzas proletarias que estaban ya haciendo sentir su poder en el mundo—, para resolver los problemas relacionados con la jornada de trabajo, el mejoramiento de la vida de la clase trabajadora de los distintos países; y el segundo, la misión de echar las bases de la asistencia técnica en la *cooperación internacional* en materia de seguridad social, la cual entonces, en el período comprendido hasta la segunda guerra mundial, consistía práctica, positiva, principalmente sino exclusivamente, en el programa de los seguros sociales, cosa de reciente creación que, iniciada en Alemania y seguida en algunos otros países europeos, se proyectaba con sus nuevos principios hacia los países latinoamericanos.

(Como hablo de los países latinoamericanos quiero traer aquí la referencia de que, cualquiera fuera la incorporación y el interés que hubiesen deducido respecto a la Organización Internacional del Trabajo, es lo cierto que en la Liga de Naciones sólo 11 de esos países estuvieron representados y algunos de ellos con el correr del tiempo fueron despejándose en razón de problemas internos que, asimismo, los separaban de los principios democráticos, y, además, por otro camino, preferían integrar las organizaciones o los sistemas regionales, que estaban surgiendo también a la vida internacional).

La razón de la crisis de la Sociedad de las Naciones, que no se produce precisamente con el desencadenamiento de la segunda guerra mundial, tiene su origen en el afán imperialista de algunos países, en la deserción del inspirador de la Organización, que fue Estados Unidos de Norteamérica, en la crisis de recesión del período de 1929 a 1930, que hizo abrazar a muchos países la bandera nacionalista exacerbada y el abandono que por aquellas calendas se estaba operando en el mundo de los principios, del liberalismo tradicional.

Examínense cuantitativa y cualitativamente los conflictos en su expresión máxima (conflictos laborales, conflictos económicos, conflictos sociales, entre muchos) que se tenía la ambición de aplacar o resolver por estos medios internacionales comunitarios (ecuménicamente comunitarios) y el exponente de la cooperación al más alto nivel que, por lo menos en teoría, configuraba la entidad historiada, y se verá con nitidez la ecuación conflicto-cooperación, en términos de relación causal.

En este punto no es inútil recordar lo que el citado Lavergne dice acerca del parentesco que vincula a los asociacionistas con los cooperativistas, los cuales, según él, “tienen este rasgo común: todos son, por esencia, pacifistas. Entiéndase pacifistas no solamente desde el punto de vista de las relaciones internacionales —que ya es mucho—, sino también desde el de las relaciones internas entre las clases sociales.

Tanto Carlos Fourier, Carlos Gide, y Roberto Owen, como Beatriz

Potter, quieren ver reinar la paz lo mismo entre todas las clases sociales que entre todos los pueblos de la Tierra. Humanitario, idealista, fundado sobre la justicia y el amor, tal era el bueno y viejo socialismo de antaño”.

Por lo demás, en su primer intento la Comunidad Internacional, nacida de Tratados que dieron nuevas bases a Europa, denuncia la voluntad de los pueblos de vivir en forma autónoma, así como la predominancia de esa voluntad sobre cualesquiera consideraciones de orden económico, cosa que se desvía en la actual realidad (Naciones Unidas) hacia la voluntad de contralor sobre naciones pequeñas o medianas por parte de algunas naciones poderosas.

Y llegamos así, a la organización que sustituye a la Sociedad de Naciones, esto es, a la Organización de las Naciones Unidas, vigente todavía.

La creación de la Organización de las Naciones Unidas responde a un largo proceso de integración. Puede verse su origen un poco demasiado genérico, un poco demasiado inconcreto todavía, en la Declaración de la Carta del Atlántico, pronunciada en el mes de agosto de 1941 y en la cual se lee una frase premonitora que a la letra dice: “Deseamos lograr en el campo de la economía la colaboración más estrecha entre todas las naciones, con el fin de conseguir para todos mejoras en las normas de trabajo, prosperidad económica y *seguridad social*”.

Además de establecerse, en lo no transcrito, el principio de la necesidad de crear para la comunidad internacional una nueva organización, aquí se emplea de una manera categórica la expresión que da marbete a nuestras instituciones de carácter social: se habla concretamente de la seguridad social.

Después de 1941 y esperando hasta 1943, se produce en Hot Springs (Virginia) en el mes de mayo, una reunión de 42 representantes de naciones que concretando la idea vagarosa e incierta de quienes declararon la Carta del Atlántico, formula ya los principios fundamentales y levanta ya, las columnas que habrían de sostener el edificio de las Naciones Unidas. Más tarde, en una reunión de los cuatro grandes en Moscú —creo que también en el año 1943—, esto es, los representantes de Estados Unidos, de la Gran Bretaña, de la Unión de Repúblicas Socialistas y de la China, madurando más la idea, se prepara en definitiva el proyecto que había de ser sometido luego a la Reunión de Dumbarton Oaks que se produce a mediados de 1944. El último episodio con intervención de carácter personal de los hombres que dirigirían la política mundial, de la época, es el de Yalta, al cual sólo concurren el ahora extinto Winston Churchill, el presidente cuya vida se extinguiría casi de inmediato —el fin próximo se adivinaba en su sem-

blante—, el ilustre presidente de los Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt, y el Mariscal José Stalin (febrero de 1945).

En el mes de abril de 1945, probablemente el día 25, se produce en San Francisco, con la concurrencia de 50 representantes de muchos países del orbe y todos los de América Latina, la reunión que lleva el nombre de la gran ciudad californiana y en que ya se vota la carta orgánica, la carta consitutcional de la Organización de las Naciones Unidas.

El perfeccionamiento del documento, hecho dos meses después, en junio de 1945, lleva las 50 firmas.

La organización que todavía, no obstante las críticas que ha debido afrontar y las tremendas pruebas a que ha sido sometida, subsiste y está ahí en Nueva York como salvaguardia de los principios de la paz, se creó sobre la base de una gran Asamblea, representativa, con derechos igualitarios, y un voto por miembro, de todos los países que adhirieran y concurrieran a su seno. Sus órganos principales, además de la Asamblea General, son el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria y la Secretaría General. Estaba previsto en la Carta Constitucional de las Naciones Unidas, que el órgano ejecutivo de ella, a quien le estaba cometida, por otra parte, la tarea delicada y vital de prevenir la paz y de evitar los conflictos, era el Consejo de Seguridad, el cual, en efecto, quedó encargado de esas tareas a lo largo de un tiempo que se interrumpe con motivo de la crisis que dentro de un momento explicaremos.

El Consejo de Seguridad, para que la Organización estuviera controlada por los países que habían ganado la guerra y logrado la paz, tenía, como en su antecesora, miembros de existencia *necesaria* (cinco) y un número de miembros que se elegía por la Asamblea hasta completar el quorum de once.

La Asamblea, por su parte, funcionando como un órgano deliberante, se rige por el sistema corriente de los parlamentos, esto es, el de que los asuntos se resuelvan según el quorum establecido, que es de dos tercios de los representantes, *presentes y votantes*, en los asuntos llamados sustantivos, y la mayoría común en los demás asuntos de procedimiento; pero contando siempre los votos entre los representantes *presentes y votantes*.

El Consejo de Seguridad, por el contrario (en razón de las facultades que se le adjudicaban o atribuían, debía estar controlado por las fuerzas que, al crear la organización, se hallaban en cierto modo responsabilizadas de sus subsistencia y permanencia), requería y requiere, para cierta clase de asuntos, los llamados sustantivos, la concurrencia *necesaria* de los cinco votos de los miembros indefectibles; esto es, Inglaterra, Francia, la URSS, la China y los Estados Unidos. Para la mayoría de los asuntos, por la exigencia de siete votos y siendo indispen-

sables los cinco, se determinaba lo que se ha dado en llamar el derecho de veto, que es el que ha originado la primera crisis del Consejo de Seguridad, y el que ha hecho derivar los asuntos principales de su competencia, por una suerte de aceptación tácita del desplazamiento de facultades, hacia la Asamblea General.

En los primeros tiempos —y hablo de acuerdo con una versión de tipo occidental del proceso cumplido en las Naciones Unidas—, el abuso, por parte de uno de los titulares, del indirecto derecho de veto, vino a hacer ir cayendo poco a poco, lentamente, su prestigio, al tiempo que el Consejo de Seguridad iba perdiendo la jurisdicción que tenía en los asuntos principales de la guerra y de la paz. Luego, un acontecimiento un poco más reciente, es decir, la institución que se ha dado en llamar “Unidos por la Paz” ha hecho que siguiera predominando la Asamblea de las Naciones sobre el Consejo de Seguridad. Por otra parte, la Asamblea de las Naciones en el año de 1947 apocopándose, creó la Pequeña Asamblea, que es una organización tanto más reducida cuanto que en ella sólo tiene cabida un representante por cada país, mientras que en la Asamblea General pueden ser cinco los representantes de cada uno.

Las funciones, las finalidades y las tareas fundamentales de la organización eran la de la preservación de la paz y la de evitar los conflictos bélicos internacionales. Era la de crear un ambiente amistoso de relación extranacional, en el orden de la cultura, en el orden social y en el orden de los problemas relacionados con la *cooperación internacional*. Establecía un foro, donde, por otra parte, la presencia, la vinculación personal, el planteamiento de los problemas, hacían posible el clima de paz.

En la Carta de San Francisco, si no recuerdo mal en sus artículos 52 y 53, se autoriza la creación de organizaciones de tipo regional, cuyo modelo puede ser la Organización de los Estados Americanos para la parte de América del Norte, América Central y América del Sur.

Por su artículo 14, se creó, manteniendo en cierto modo a un sobreviviente de la Sociedad de las Naciones, con el nombre de Corte Internacional de Justicia, lo que en la primitiva organización se llamó Tribunal Permanente de Justicia Internacional, compuesto por 15 miembros con duración de 9 años y elegidos por la Asamblea General.

En la Organización de las Naciones Unidas, viviendo, como digo, contemporáneamente con la Organización Internacional del Trabajo, tiene su nacimiento el Consejo Económico y Social, el cual consta de nueve comisiones, que se ocupan, según sus distintas denominaciones, de todos los problemas relacionados con la vida, el trabajo, la actividad, y el destino de la humanidad; y entre ellos, la CEPAL que es la Comisión Económica para América Latina. Por resolución del Consejo

Económico y Social, también nace la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la cual, por sus finalidades, lo mismo que la CEPAL y el Consejo Económico y Social, tiene vinculaciones estrechas con los problemas de la seguridad social. Subsiste —es claro—, la Organización Mundial de la Salud, sobreviviente, como la OIT, de la Sociedad de Naciones, con origen en el Departamento Sanitario de ésta.

He ahí, en apretada síntesis, la Organización de las Naciones Unidas y lo que ha dado en llamarse la Familia de las Naciones Unidas.

Esta sería la hora de plantearnos la pregunta dilacerante y “comprometida” de si los resultados obtenidos responden a los nobles propósitos de quienes las crearon y a la esperanza que en su acción cifró la Humanidad. En términos estrictos, no puede ser demasiado positiva. No se logró una paz estable ni desaparecieron las amenazas de guerra. Los órganos políticos de la entidad, *por fas o por nefas*, se hallan en “impasse”. El bienestar de la sociedad, en lo económico y en lo social, no ha alcanzado, ni remotamente, los límites anhelados.

Los puntos neurálgicos de la guerra y de la paz —desarme, energía nuclear y vuelos espaciales—, se tratan (si se tratan) fuera de su jurisdicción. Los demás, en una lucha competitiva que no es fecunda.

Clark Eichelberger, panegirista de las Naciones Unidas en su obra de propaganda “Sus primeros 15 años”, cree que su gran conquista es “el ambiente moral” que se ha logrado en el mundo a favor de su gestión. Y respecto de los otros problemas (no hay paz verdadera sin paz social) se muestra contristado de que, no obstante los enormes esfuerzos cumplidos, según el Sr. Hoffman (funcionario de la Organización), “De los 1,250 millones de personas sobre los cuales tienen estadísticas las Naciones Unidas, el 70%, es decir, 838 millones, obtienen en promedio un ingreso por habitante menor de 100 dólares al año, 208 millones perciben anualmente más de 100 dólares, pero menos de 200; 73 millones, de 200 a 299 dólares. En las listas de las Naciones Unidas hay un cuarto grupo que por habitante obtiene un ingreso medio de 300 a 699 dólares; es el formado por estados que tratan de escapar rápidamente al calificativo de “insuficientemente desarrollados”, entre los cuales están la Argentina, el Líbano, Puerto Rico, Israel, etc.

Del primer grupo, esto es, de los pueblos cuyos ingresos por habitante son inferiores a 200 dólares al año, veinte ganaron su independencia política desde que estalló la Segunda Guerra Mundial e ingresaron en las Naciones Unidas.

Hay tres cosas notables en todo esto. Una es que 1,250 millones de personas, sin incluir a la China comunista, son pobres hasta la miseria. La segunda, que ha nacido en ellos el deseo de una vida mejor. La tercera es que los miembros de las Naciones Unidas se han echado a

cuestas la responsabilidad, individual y colectiva, de mejorar la suerte de esos pueblos”. (Datos hasta 1960).

IV. INVOLUCION O COOPERACION

Descartada por antipática la hipótesis de una Tercera Guerra Mundial, la Nuclear y Apocalíptica (de seguro ha ocurrido en el mundo a lo largo de los millones de años que, escapando a las pruebas del carbono 14, hay vida humana en el planeta, más de un apocalipsis que vendría sumar al diluvio universal en concepto de fin y comienzo de civilizaciones), sólo quedan dos posibilidades en el horizonte: o la adecuación a las urgencias actuales de la máquina de cooperación en crisis, o el trato directo entre gobiernos a la vieja y lamentable usanza.

Si el destino favorece a la cooperación (comunidad internacional) las actuales organizaciones deberán ir mucho más lejos de donde llegaran las platónicas declaraciones sin coerción, aunque se inspiren en un verbo que tanto conmovió a la opinión pública como el que conjugó en la memorable jornada del 4 de octubre último el Papa Paulo VI ante la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¿Muchos y muy difíciles obstáculos habrá que superar? ¡Convenido! Pero no se eche en saco roto que otros muy consistentes venció el advenimiento del primer ensayo en la materia. Se alzaban, en efecto, contra él las altas barreras de los nacionalismos y de la soberanía, que habían costado un milenio de historia (las luchas medievales, renacentistas y del comienzo de los tiempos modernos, que recién terminan —y ello en cierto modo nada más—, con la unificación de Italia y Alemania) para que fueran levantadas y fortificadas.

Se trata, simplemente, de completar la tarea, y, en la inmejorable compañía de los Einstein, los Toynbee y los Russell, vigorizar con verdaderas potestades supranacionales, la acción de dar fuerza jurídica a las decisiones internacionales, para que, según lo decimos al principio, sean prenda de paz y de justicia social en el mundo.

V. COOPERACION Y SEGURIDAD SOCIAL

Alentados por el ejemplo de “endurance” o supervivencia de la OIT o la OMS, con relación a los órganos políticos que son más frágiles, esto es, por la circunstancia de que las entidades técnicas de la Sociedad de Naciones no sucumbieron con ésta, seguimos confiando en la cooperación internacional en campo tan abonado como es el de la Seguridad Social (en sí misma, obra indudable de cooperación).

Por eso y por las concomitancias de su especialidad con los organismos internacionales que se ocupan de los problemas económicos,

laborales, y de la salud, y forman con aquélla una trama fortísima, señalamos que, para el enfoque de este ensayo que mira preferentemente hacia la regionalidad latinoamericana, existen en nuestro campo las siguientes entidades internacionales: La Organización Internacional del Trabajo, el Consejo Económico y Social, la Comisión Económica para América Latina, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Mundial de la Salud, y la Organización de los Estados Americanos, ésta como organización política y regional de nuestros países. Además, en los aspectos preferentemente económicos de esta región, todo el aparato de la Alianza para el Progreso, presentada al Consejo Interamericano Económico y Social, así como la Asociación Latino Americana de Libre Comercio y el Mercado Común Centro Americano; en los aspectos relacionados con la política de la Salud, la Oficina Sanitaria Panamericana.

Completando el sistema, mas ahora en lo específico de la Seguridad Social, viven en el complejo mundo internacional, la Asociación Internacional de la Seguridad Social, el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

Puede decirse por razón de tiempo, por razón de importancia y por razón de la fecundidad de sus trabajos, que la preeminencia, la calidad paternal dentro de las entidades internacionales especializadas en el tema de seguridad social, le corresponde, sin duda, a la Organización Internacional del Trabajo, con sede en Ginebra. Ella, como su denominación lo indica, fue creada para atender fundamentalmente los problemas laborales en el mundo, como consecuencia natural, necesaria, indefectible, ineluctable, del despertar de la conciencia de los trabajadores; y, por modo un poco indirecto y en un tiempo algo posterior, de las cuestiones relacionadas, primero, con los seguros sociales, y, más tarde, con la Seguridad Social que ampliaría los cauces de su doctrina antecesora.

Esta organización funciona sobre la base de una Conferencia que integran las delegaciones de los países en número de cuatro delegados, dos por los gobiernos, uno por los trabajadores y uno por los empleadores. La Conferencia, que es el órgano, a imagen y semejanza de la Asamblea de la Sociedad de Naciones, deliberativo y legislativo de la organización, es un foro donde se plantean urbi et orbi, las inquietudes, los problemas y las soluciones por todos los países que la integran, en una amplitud de discusión que al tiempo que es lata es fecunda porque a través de sus 47 ó 48 reuniones que lleva hasta la fecha celebradas ha ido agotando, paso a paso y tiempo a tiempo, todos los asuntos que en cada hora nos han venido preocupando, tanto en el campo del trabajo como en el de la Seguridad Social.

De esa Asamblea se desprende, designado por ella, el Consejo de Administración, el cual está integrado por 20 representantes de los gobiernos, 10 representantes de los empleadores y 10 representantes de los trabajadores.

Como órgano ejecutivo de la Organización Internacional del Trabajo tenemos la Oficina Internacional del Trabajo, a cuyo frente actúa un Director General, un Director General adjunto, y, en una jerarquía inmediata inferior, varios subdirectores, generales o de las funciones que se les determinen; y luego divisiones o departamentos que se encargan de todos los aspectos que integran el conjunto de actividades de la Organización Internacional del Trabajo.

Por otra parte, la OIT funciona como órgano regional en el sector que más nos interesa a nosotros, esto es, en los problemas americanos, a través de Conferencias Regionales de los países de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, de las que se han celebrado hasta la fecha 7, sin perjuicio de las correspondientes a otras partes del mundo.

La Organización de los Estados Americanos, que es, como todos ustedes lo saben, una organización fundamentalmente política, tiene, sin embargo, intervención en los problemas de la seguridad social a favor de los estudios y actividades que realiza un departamento de la dependencia de la Unión Panamericana. La tarea cumplida hasta la fecha, en la materia, fuera de la intervención de la Organización de los Estados Americanos en reuniones de otras organizaciones, pretendió ser muy intensa y muy significativa con motivo de la reunión de los presidentes de nuestros países celebrada en 1956 en Panamá a instancias del Presidente Eisenhower. En esa reunión se aprobó, entre otras conclusiones que interesaban a nuestros países, una según la cual se disponía la intensificación y ampliación de las actividades de esa organización internacional en el campo de la seguridad social, en virtud de una recomendación que llevó el N° 29. Esta recomendación número 29 dio mérito en los momentos en que yo daba mis primeros pasos en la Secretaría del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, a un acuerdo intersecretarial de colaboración con la Secretaría General de la OEA que hasta ahora no ha sido desconocido.

Luego tenemos a la Asociación Internacional de la Seguridad Social. Esta organización, conforme antes se ha dicho, nacida al calor de la Organización Internacional del Trabajo, la cual le ha prestado un gran apoyo que aún hoy día le sigue prestando, empezó por ser en el año de 1927 una Conferencia de las mutualidades y de las instituciones de seguros sociales y se dedicó casi por modo exclusivo a problemas europeos. En cambio, a partir de 1947 y cuando se reforma su estructuración, adquiere la fisonomía y la composición actuales; y adquiere, desde

el punto de vista de la amplitud de las actividades que ahora la caracterizan, la personalidad de organización mundial de la Seguridad Social. Tiene su sede en Ginebra y funciona a favor de una asamblea que se reúne trianualmente, salvo inconvenientes imprevistos o circunstancias especiales, y sus órganos de ejecución son un Consejo, una Mesa Directiva y la Secretaría General. Funcionan, además, paralelamente con la Secretaría General y en número de nueve, comisiones especiales que atienden las distintas ramas de la seguridad social, a saber por ejemplo, mutualidades, asignaciones familiares, problemas médico sociales, problemas de organización y métodos, problemas de prevención de riesgos profesionales, problemas actuariales y estadísticos, etc., todos los problemas que hasta el momento han tenido entidad bastante como para justificar estudios especiales, así como Comisiones Regionales, entre las que vale la pena recordar las que mantiene en América, en colaboración con la Conferencia Interamericana de Seguridad Social; y la Secretaría General, es su órgano ejecutivo, o, mejor, su órgano de función ejecutiva permanente. Por su parte, además de realizar todas las tareas implícitas y propias del secretariado, hace publicaciones, principalmente las de sus informes que se reparten para las asambleas y los que se distribuyen después de las asambleas que los aprobó.

Edita, además, un Boletín que tiene toda la información técnica de interés en el momento y noticias sobre hechos ocurridos en el campo de la seguridad social en el mundo y que corresponden a cada período. Edita, por otra parte, en español, una revista que se llama "Seguridad Social" en colaboración con la Secretaría que yo desempeño. La tarea cumplida por la Asociación Internacional de la Seguridad Social, cuya última reunión acaba de celebrarse en Washington en las postrimerías del año pasado, ha sido muy amplia y muy completa en todos los órdenes relacionados con los problemas de la seguridad social.

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social tuvo su origen en el Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Madrid en 1951 a instancias del Instituto de Cultura Hispánica en colaboración con el Instituto Nacional de Previsión, de los Montepíos y Mutualidades laborales. En esta oportunidad nacieron la Comisión y la Oficina Iberoamericana, las que, transformadas tres años más tarde, en una reunión realizada en Lima, adquirieron el carácter de organización internacional cuyo vínculo más notorio es la comunidad de idioma. Sus órganos constitutivos son el Congreso, la Comisión Directiva, el Comité Permanente y la Secretaría.

En lo regional americano y específico, de la seguridad social con sede ahora en México, actúa la organización cuya Secretaría General ejerce quien borrona estas cuartillas. Esta organización surgió como una iniciativa en agraz con motivo de inaugurarse el Hospital de la Caja

Obrera de Lima en el año de 1940. En esa oportunidad, con la concurrencia de muchos representantes de países del Continente, de elementos de gobiernos y de la diplomacia, de representantes de la Organización Internacional del Trabajo, etc., se creó lo que se llamó Comité de Iniciativas en materia de Seguridad Social, en cuyo seno se hizo carne la idea de convocar para el mes de septiembre de 1942 la I Conferencia Interamericana de Seguridad Social en la Ciudad de Santiago de Chile. Representantes si no de todos, de muchos países americanos, hicieron allí acto de presencia. (Con relación a México, deseo recordar que en esa ocasión se dio una especie de espaldarazo o voto de aprobación al proyecto de Ley de Seguro Social que García Téllez llevaba bajo el brazo y a consecuencia del cual a los pocos meses la iniciativa que estaba tropezando con mil inconvenientes en su medio, logró ser aprobada en los últimos días de 1942, para ser promulgada en enero de 1943).

En aquella reunión de Santiago de Chile, se aprobó el Estatuto de la Conferencia y del Comité Interamericano de Seguridad Social, lo mismo que la Declaración de Principios de la Seguridad Social que lleva el nombre de la ciudad que está del otro lado de los Andes, la capital de la República de Chile, Declaración de Principios de la Seguridad Social tan bien formulada, tan precisa, tan ambiciosa y que responde a una visión tan clara de un porvenir que no era absolutamente inmediato, que se puede decir con toda certeza que hoy día tiene vigencia, como tienen vigencia hoy día los conceptos tan fundamentales, tan vitales, tan medulares que desarrolló aquel sabio que se llamó Osvald Stein y, publicados en 1941, condujeron nuestras deliberaciones e inspiraron la Declaración de Santiago de Chile.

A esa reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, como a todas las demás que se produjeron hasta 1955, salvo la de Caracas a la cual no concurrí por cuestiones políticas que separaban en aquel instante a mi país de la República de Venezuela, tuve la fortuna de ser el representante del Uruguay, hasta que el destino me exaltó o me subalternizó a la posición de Secretario General que al presente desempeño en la organización.

Esa Conferencia lleva celebradas hasta el presente, 7 reuniones, la última de las cuales se desarrolló en la ciudad de Asunción del Paraguay, y doce reuniones el Comité Permanente, que, como su nombre lo indica, es el órgano de ejecución de las resoluciones de la Conferencia.

Y vuelvo para atrás. La Conferencia es representativa de todos los países de América, lo mismo de la latina que de la sajona, y lo es, asimismo y en cierta medida por determinaciones precisas de la propia Conferencia, de todos los sectores interesados en los problemas de la seguridad social, esto es, de los gobiernos, de la clase patronal y de la

clase trabajadora. No está ello prescrito en su Estatuto, pero tres resoluciones conformes de la Conferencia, manifiestan como un deseo constante, permanente, —porque está jalonado a través de todos los años de su existencia,— de que las representaciones de los países sean de carácter tripartita como en la organización bajo cuyo amparo también, al igual que la Asociación Internacional de la Seguridad Social, nació a la vida internacional nuestra institución.

En esta asamblea están representados los países por delegados designados por sus gobiernos, así como la Organización Internacional del Trabajo, por delegados de su Dirección General y de su Consejo de Administración, la Organización de los Estados Americanos por su Secretario General o su representante y la Oficina Sanitaria Panamericana por su director o su representante. En el Comité Permanente que es el órgano ejecutivo, están, igualmente, representados los gobiernos de los países y la Dirección General de la Organización Internacional del Trabajo, su Consejo de Administración en forma tripartita, la Oficina Sanitaria Panamericana y la Organización de los Estados Americanos. Del Comité, que designa su presidente entre sus miembros, depende la Secretaría General a mi cargo, que es la que realiza el trabajo activo, el trabajo de todos los días, el trabajo de atender las urgencias de los organismos afiliados y las relaciones con las organizaciones internacionales, los trabajos técnicos que le son encomendados, la edición de publicaciones que realiza o por iniciativa propia o por un acuerdo que, desde 1951, la vincula a la Asociación Internacional de la Seguridad Social en cuanto a la revista bimestral que edita, y por otro que data de 1963, en cuanto a publicaciones de otra y diversa índole.

Entre las publicaciones más importantes, de su exclusiva cuenta, no puede dejar de citarse la "Compilación de Normas Internacionales en Materia de Seguridad Social", de la cual ya han cobrado existencia dos tomos y está en preparación, ya entrado en prensa, el tercero.

A favor de esta obra y con el auxilio de la "Memoria de Labores" que acaba de ser publicada y corresponde a la VII reunión de la Conferencia y XII de su Comité Permanente, se puede observar que alcanza a sesenta y cinco el número de las resoluciones de carácter general adoptadas por la organización y cuyo examen, que abarcaría todos los temas de interés que, a través del tiempo, más de dos décadas, han venido irrumpiendo en el ancho campo de la Seguridad Social, no es posible acometer aquí.

Nos contraeremos, pues, para concluir, a dar una idea de la doctrina que sustenta nuestra organización y aparece consagrada en tres declaraciones de principios, a saber: 1º la ya mencionada de Santiago de Chile, 2º la Carta de Buenos Aires; y 3º Declaración de México. Principios de la Seguridad Social Americana.

Con relación a la primera, que corresponde, según se ha dicho, al año 1942, diremos en un esquema mínimo, de proporciones casi irreducibles, que la Declaración de Santiago, contemporánea del acta de nacimiento de CISS y dictada en plena segunda guerra mundial, persigue fundamentalmente conciliar las urgencias del individuo con las de la colectividad, en pacífica armonía. Los ingredientes individualistas consisten en la dignidad y la libertad; los sociales derivan de la solidaridad. En la base de unos y de otros, para lograr la conciliación indispensable, hállese el imperativo de una economía justa, considerada, sin duda, condición sine qua non de la justicia social.

Respecto a la segunda, dictada en 1951, concretamos que la Carta de Buenos Aires, dictada en un momento y en una coyuntura no precisamente propicios en exceso a un pronunciamiento sereno y ecuánime sobre la doctrina a establecer o a jalonar, en razón, más que nada, a las presiones políticas que se movían con ardorosa pasión en el país sede, utiliza y desarrolla los mismos postulados de la Declaración de Santiago, agregando a la infraestructura económica la necesidad de mejoramiento de las condiciones sanitarias y el progreso de la cultura.

El equilibrio entre los principios de origen si no individualista humanista, de libertad y dignidad, con los que impone la solidaridad social, los hace radicar en la necesaria *integración* de los derechos individuales con los derechos sociales.

En condición de finalidad última aparece ahora explícitamente la justicia social, cuyo sentido trascendente y no ciertamente nuevo en la evolución de nuestras ideas, acaso resulte injertado (por lo menos eso se persiguió con denuedo) con una doctrina de fuerte tinte político, el justicialismo, más joven como palabra que como sistema.

La tercera, cuya inserción lamentablemente no puedo hacer aquí, puede resumirse en los siguientes puntos:

- 1º Satisfacción de las necesidades humanas, incluidas las relativas a la cultura y la recreación.
- 2º Liberación del temor, a favor del efectivo amparo contra los riesgos sociales que pueden ser cubiertos por prestaciones sociales, en una concepción integral de la seguridad social que garantice mayor bienestar colectivo y efectiva justicia social.
- 3º Consagración de deberes sociales.
- 4º Fortalecimiento de las libertades por medio de la seguridad social.
- 5º Estímulo de la solidaridad.
- 6º Mejoramiento de los niveles de vida logrados por el imperio del concepto que hace indivisible la prosperidad y asegura una equitativa distribución y redistribución del ingreso nacional.

7º Oportunidades de trabajo.

8º Desarrollo de las comunidades y transformación campesina.

Relacionando en una etapa final del raciocinio unos principios con otros podría llegarse, en última instancia, a demostrar que el desarrollo de las comunidades y la transformación campesina multiplicarían las oportunidades de trabajo, así como que el imperio de la solidaridad social consagraría por propia gravitación la vigencia de deberes sociales insoslayables; con lo cual reduciríamos a "números primos" ideológicos, el conjunto de postulados de la Declaración de México.

Las acciones e interacciones recíprocas entre los factores políticos, económicos y sociales que integran su substractum forman la trama doctrinaria de la expresión internacional de nuestra exégesis.

De tal expresión puede decirse todavía que, con idéntico origen ideológico e inspiración semejante a sus antecesoras, o si se prefiere con afanes semejantes en la conciliación del dualismo de Lavergne, amplía en anchos márgenes la doctrina de la seguridad social, y la transforma en una verdadera programática política socioeconómica que tiende a abarcar parte importante del dilatado campo de acción del Estado moderno.

¿Encontrará esta posición, en un mundo tan desnortado como el nuestro, según se ha dicho, al hombre distinto y nuevo que la seguridad social requiere para poder dar sus frutos y abrir las puertas al gobierno de una ley moral y al robustecimiento de una conciencia colectiva?

O bien, si ello no es posible porque tuviera razón Spinoza al afirmar que las pasiones humanas no cambian, ¿sería posible que el genio de las instituciones y el espíritu de cooperación, avengan los imperativos del interés general con el egoísmo innato en el hombre de todos los tiempos?

Entrambas interrogantes entrañan una opción afirmativa y esperanzada.