



## SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSAL ¿DERECHO O UTOPIA?\*

**José Manuel del Valle\*\***  
*Universidad de Alcalá (España)*

**SUMARIO**<sup>1</sup>: 1. Introducción. –2. La Organización Internacional del Trabajo y universalización del derecho a la Seguridad Social. –3. Cooperación internacional y derecho a la seguridad social.

---

### RESUMEN

*La universalización del derecho a la seguridad social va imponiéndose, aunque no sin obstáculos. Dos de ellos, que se analizan en el presente artículo, son la tendencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a considerar como sistema de seguridad social perfecto el propio de los países de Europa Occidental (Convenio número 102) y el abandono de la cooperación internacional a la nuda voluntad de los Estados desarrollados. Aunque se advierte que ambos obstáculos van debilitándose, así lo evidencia la reciente aprobación por la citada OIT de la Recomendación sobre pisos de protección social núm. 202, cuya base es el derecho a la seguridad social, y la asunción por organizaciones de ámbito mundial, entre ellas la Organización de Naciones Unidas (ONU), del protagonismo a la hora de denunciar la falta de la mencionada cooperación y la necesidad de reforzar su carácter necesario.*

### ABSTRACT

*The universality of the right to social security has been recognised, although not without obstacles. Two of them, which are examined in this article, are, firstly, the tendency of the International Labour Organization (ILO) to consider those of Western European countries as perfect*

---

\* Recibido el 20 de noviembre. Aprobado el 27 de noviembre.

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

<sup>1</sup> El texto que a continuación se ofrece reproduce, con correcciones, la conferencia titulada *El derecho a la seguridad social y su universalización*, pronunciada en febrero de 2017.

*social security systems (Convention N° 102) and secondly, the propensity to attribute to the developed States the right to international cooperation. Although it is noted that both obstacles are weakening, as is evidenced by the recent approval of the ILO Social Protection Floors Recommendation N° 202, the basis of which is the right to social security, and the assumption by global organizations, including the United Nations (UN), of the role in denouncing the lack of the aforementioned cooperation and the need to reinforce its necessary character.*

**Palabras clave:** OIT, derecho a la seguridad social, cooperación internacional.

**Key words:** ILO, social security right, international cooperation.

*“La realidad de la escasez no es sólo la base para una concepción económica de la sociedad... la escasez es también un punto de partida para justificar el Derecho...”.*

*Gregorio Peces Barba<sup>2</sup>.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Es conocida y se suele repetir en bastantes trabajos académicos la idea de Bobbio sobre el origen y evolución de los derechos humanos<sup>3</sup>: *“... los derechos humanos nacen como derechos naturales universales, se desarrollan como derechos positivos particulares, para encontrar al fin su plena realización como derechos positivos universales”.*

En este párrafo, el filósofo del Derecho italiano formula una hipótesis, porque, como veremos, estamos aún lejos de poder afirmar que algún día llegaremos a la última etapa de las tres por él enunciadas, aunque la primera seguramente la asumirían aquellos diputados de la Convención Nacional francesa, que, en la que podría considerarse la crisis de la Revolución, incorporaron algunos derechos sociales a la segunda *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, la que precedía al *Acta Constitucional* de 24 de junio de 1793, cuya vocación de norma universal parecía innegable: la universalidad forma parte de la esencia de los derechos fundamentales, en especial de los derivados del principio de la *“fraternidad”*, por lo que su naturaleza les lleva a tratar de rebasar fronteras, como veremos al avanzar en el análisis del que nos disponemos a estudiar. En aquella Declaración de 1793, para lo que en este momento interesa, puede leerse<sup>4</sup>: *“La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d’exister a ceux qui sont hors d’état de travailler”* (art. 21).

La base de la que hemos de partir, que nos permite hablar de la universalización de la seguridad social, la hallamos en dos documentos relevantes a los que hemos de volver con frecuencia a lo largo de esta disertación, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948) (en adelante DUDH) y el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

<sup>2</sup> PECES BARBA, G., “Escasez y solidaridad: una reflexión desde los clásicos”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., FERNÁNDEZ LIESA, C.R., *El desarrollo y la cooperación internacional*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, pg. 33.

<sup>3</sup> BOBBIO, N., “Presente y porvenir de los derechos humanos”, en *El tiempo de los derechos*, Editorial Sistema, Madrid, 1991, pg. 68.

<sup>4</sup> Ver DUGUIT, L, MONNIER, H, BONNARD, R., *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Septième édition par Georges Berlia, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1952, pg. 64.

(en adelante PIDESC) (1966), sobre los que se ha escrito que “*insisten en referirse a los derechos sociales como derechos universales, en abierto desafío a la realidad económica internacional*”<sup>5</sup>; de ellos vamos a leer los artículos que nos interesan:

*DUDH, Art. 22. “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.*

*DUDH, Art. 25.1. “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.*

*PIDESC, Art. 2.1. “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.*

*PIDESC, Art. 9. “Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.*

*PIDESC, Art. 11.1. “Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.*

Leídos los textos transcritos, volvamos a Bobbio, a otro escrito suyo sobre la DUDH, que podemos considerar provocador<sup>6</sup>. Escribía el citado jurista que: “*a cualquiera que se proponga hacer un examen libre de prejuicios del desarrollo de los derechos humanos después de la Segunda Guerra Mundial le aconsejaría este saludable ejercicio: leer la Declaración Universal y después mirar alrededor...*”. No faltarían motivos para aplicar las desoladoras líneas escritas por el filósofo y jurista italiano al derecho que analizamos, del que según constatadas cifras goza un escaso 20 por 100 de la humanidad. ¿Qué aportan hoy, podemos preguntarnos, los textos apenas transcritos a la posible mejoría en esa triste situación?

La universalización del *derecho* a la seguridad social ha tenido y en gran medida tiene que sortear obstáculos importantes. Aparte de los que se derivan de su propia naturaleza, histórica y evolutiva (no estamos ante un derecho que aparezca formulado *ab initio* en términos claros y concretos y erigido sobre un valor permanente, sino ante uno que se ha ido formando por la aportación de diferentes experiencias, que van desde el reconocimiento del derecho del débil a ser protegido por el Estado, presente como hemos visto en los documentos de la Revolución Francesa, hasta la *Social Security Act* de Roosevelt, pasando por la fundamental normativa de carácter tuitivo de los seguros sociales impulsada por los gobiernos intervencionistas de Von Bismarck; y desde la perspectiva de los valores, no estamos ante un derecho fundamentado

<sup>5</sup> CONTRERAS PELÁEZ, F.J., en *Derechos sociales: teoría e ideología*, Editorial Tecnos SA, Fundación Cultural Enrique Luño Peña, Madrid, 1994, pg. 109.

<sup>6</sup> BOBBIO, N., “Presente y porvenir de los derechos humanos”, en *El tiempo de los derechos*, op. cit. pg. 83.

sobre un valor indiscutible, sino ante una especie de derecho “mosaico” que se erige no sobre uno sino sobre varios de ellos), aparte de estos primeros obstáculos, hay dos de los que vamos a ocuparnos en esta conferencia que por el momento dificultan esa universalización de que hablamos. El primero deriva de la tradicional, podríamos decir, falta de acuerdo en la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) sobre los principios que deberían inspirar las correspondientes normas de las que dependería la efectividad de tal derecho, aunque en este punto hemos de anunciar que algo se ha avanzado en las últimas dos décadas; el segundo obstáculo de que nos ocuparemos, deriva de la insuficiente regulación de la cooperación internacional que, dada las muchas diferencias entre países, sería imprescindible (condicionante necesario, vamos a considerarlo desde ahora) para llevar el disfrute del derecho a la seguridad social a todas las personas.

Pero antes de comenzar a desarrollar estos temas debemos efectuar el descarte de dos en los que no tenemos tiempo de entrar. El primero se refiere a la globalización y la seguridad social, cuestión interesante sobre la que hemos trabajado ya en alguna ocasión, pero a la que habría que dedicar otra conferencia si se quiere tratar con el rigor debido<sup>7</sup>. Baste aquí con incitar a la reflexión preguntándonos algo muy general: la globalización ¿perjudica la extensión del derecho que ahora analizamos? Según difundida opinión, parece que, apelando a ella, se han venido reduciendo progresivamente los derechos sociales, tanto en países desarrollados como (en la escasa medida en que en algunos de ellos puede ser posible el “recorte”) en países en proceso de desarrollo: sintetizando, se suele aceptar que la globalización de los mercados se sustenta en gran medida sobre el abaratamiento de los costes de producción, y que dos de los medios de garantizar ese abaratamiento consistirían en reducir los gastos sociales de las empresas (entre otros los derivados de la seguridad social) y/o en el traslado de esas empresas a países con legislaciones sociales poco evolucionadas o generosas con el capital. Quizá el jurista, que en este tema depende en gran medida de los análisis de ese proceso histórico efectuado por otras ciencias, no puede dar a la pregunta antes formulada respuestas definitivas, pues para darlas tendría que aclarar ciertas cuestiones previas (una importante sería determinar si esas evoluciones de los ordenamientos se deben a la globalización o a las crisis económicas, pues no es lo mismo la primera que las segundas). En realidad, lo poco que podría decirse en una conferencia como la presente es que si el proceso de globalización pasa por una etapa de bonanza económica, no puede descartarse que los derechos sociales tiendan a fortalecerse, incluso en aquellos países con ordenamientos poco evolucionados en lo social, pero si transcurre por períodos de crisis, seguramente se tenderá a “recortarlos” o suprimirlos.

El segundo descarte que debemos hacer se refiere a los efectos que tiene la inmigración sobre la universalización del derecho a la seguridad social, tema que justificará aquí únicamente un breve excurso. Comencemos advirtiendo que el derecho a inmigrar, con las consecuencias pensables de uno que aspiraría a ser fundamental, no se ha reconocido nunca (al contrario del derecho a emigrar, que fue imponiéndose, pero tras sortear numerosas trabas, a lo largo del siglo XIX). Tratados, convenios internacionales, leyes de extranjería, las propias constituciones, son normalmente muros construidos o en construcción que prueban suficientemente lo que acabamos de afirmar<sup>8</sup>. No obstante esta constatación, hay un principio, el de igualdad de trato del

<sup>7</sup> Sobre ese tema, ver DEL VALLE, J.M., “Globalización y seguridad social”, en Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, Volumen 4, núm. 2, abril-junio de 2016.

<sup>8</sup> Con respecto a las Constituciones, se ha podido comprobar que “el ámbito de aplicación de las garantías constitucionales relacionadas con la seguridad social puede variar considerablemente. Algunas garantías de aplican a ‘todas las personas’, mientras que otras sólo a los ciudadanos... Muchas constituciones reconocen el derecho a la salud de todas las personas, mientras que el derecho a la seguridad social, a la protección social y a la asistencia social se reserva con frecuencia para los ciudadanos”, en Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, 2011, Edita Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, pg. 124.

inmigrante aceptado en el país de acogida, que ha venido ganando terreno en los últimos decenios<sup>9</sup>, hasta un punto tal que podría afirmarse actualmente que es principio esencial aceptado por muchos ordenamientos jurídicos.

Pero señalemos algo más interesante aún, que quedó anunciado que iba a ocurrir por el sociólogo Bottomore hace más de un cuarto de siglo, mediante la distinción a él debida entre “*ciudadanía formal*” y “*ciudadanía sustantiva*”<sup>10</sup>. Aunque el derecho a inmigrar, como hemos indicado, no se ha reconocido nunca con carácter universal, sí se han llegado a aceptar en los ordenamientos citados los que podríamos llamar derechos de los inmigrantes. No ya el principio de igualdad de trato, sino el principio general de igualdad, e incluso el recurso a la regla de la no discriminación, pueden servir de base para justificar la concesión a cualquier inmigrante de algunos beneficios sociales en determinados casos en que están en juego algunos derechos tan fundamentales como los a la vida o a la salud. La suerte del *Convenio núm. 143* de la OIT, sobre los trabajadores migrantes<sup>11</sup>, da cuenta sin embargo de lo escarpada que es la subida hasta la cima de la tan anhelada igualdad del inmigrante con los nacionales del país de acogida, aunque también es verdad que hay que destacar por lo que a nosotros ahora nos interesa que en algunas legislaciones, no sin avances y muchos retrocesos, como en el caso de España, se viene imponiendo el reconocimiento (más que la concesión) de la protección social a su favor y a favor de su familia, sea cual sea su estatuto, con respecto a contingencias como pueden ser las más antiguas de los sistemas, esto es, los accidentes y enfermedades profesionales<sup>12</sup>.

Pero volvamos al inicio de ese descarte apuntado y preguntémosnos para conocer el motivo del mismo, ¿en qué medida afecta el principio de igualdad de trato del inmigrante, o el principio de igualdad sin mayor especificación, al tema que aquí examinamos, el de la universalización de la seguridad social? Parece que la respuesta a la pregunta apenas anunciada debe ser prudente. Aceptemos que en la medida en que el movimiento migratorio se ve protegido por el principio de igualdad de trato, y en general por el principio de igualdad y no discriminación, se universaliza el derecho a la seguridad social. Pero las limitaciones del principio indicado han de señalarse también para ser conscientes de que sólo sirve para reconocer al inmigrante el mismo trato que reciben en materia de seguridad social los ciudadanos del país de acogida, no para que éste país de acogida avance ni tan siquiera solo milímetro en el derecho a la seguridad social. Y todo ello siempre que la inmigración se produzca en una dirección concreta, hacia los países más industrializados y desarrollados, pues la inmigración en sentido contrario se ha entendido que no tiene por qué ajustarse al principio que venimos mencionando: por eso el PIDES (art. 2.3) establece que “*los países en vías de desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente pacto (entre ellos el derecho a la seguridad social) a personas que no sean nacionales suyos*”. Así pues, todo lo más que podría decirse sobre este particular es que el principio de igualdad de trato neutraliza todo dumping social en los casos en que esta agresión puede perpetrarse, que suele ser cuando la emigración se produce en su inequívoco sentido originario, desde los países pobres hacia los más desarrollados; este logro de por sí importante, no justifica sin embargo que a él dediquemos, al menos en este momento, mucho más tiempo.

<sup>9</sup> VALLE, J.M., “Informe sobre la migración y las normas de la OIT en materia de Seguridad Social”, en GIL Y GIL J.L. Director, *Migraciones internacionales e impacto de la crisis económicas. Compromisos de la OIT*, Editorial Juruá, Lisboa, 2013, pgs. 145/195.

<sup>10</sup> BOTTOMORE, T., “Part II. Citizenship and social class: Forty years On”, en MARSHALL, TH, and BOTTOMORE, T., *Citizenship and social class*, Pluto Press, London, 1992, pg. 83 y ss.

<sup>11</sup> Sobre el citado Convenio OIT, núm. 143, VALLE, J.M., “Informe sobre la migración y las normas de la OIT en materia de Seguridad Social”, op. cit. pgs. 184/190.

<sup>12</sup> Así, en España, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros, reconoce ciertos derechos a todos los extranjeros, “*en cualquier caso*” y “*cualquiera que sea su situación administrativa*”, aunque haciendo buena la afirmación del texto (no hay un derecho fundamental a la inmigración; si hay derechos de los inmigrantes, cualquiera que sea su estatuto), declara que “el reconocimiento de una prestación (de seguridad social) *no modificará la situación administrativa del extranjero*” (ver arts. 14 y 36 de la ley citada).

## 2. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y UNIVERSALIZACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Como antes anunciamos, hay dos obstáculos de los que vamos a ocuparnos en esta conferencia que por el momento dificultan esa universalización del derecho a la seguridad social de que hablamos. El primero, como dijimos, deriva de la tradicional falta de acuerdo en la OIT sobre los principios que deberían inspirar las correspondientes normas de las que dependería la efectividad de tal derecho, aunque en este punto hemos de anunciar que algo se ha avanzado en las últimas dos décadas, como acabaremos comprobando al finalizar esta parte de nuestra exposición, que dedicaremos al contenido de la Recomendación núm. 202 de la OIT, sobre pisos de protección social.

Desde su fundación hasta la II Guerra Mundial se aprobarán por la OIT buen número de convenios relacionados con la previsión social, en los que va a prevalecer la técnica conocida como “*bismarckiana*” de los seguros sociales<sup>13</sup>. Dicho de modo que queden en evidencia sus efectos, se impondrá siempre sobre el derecho a la seguridad social, la técnica del Convenio, la regulación asistemática de contingencias (accidente de trabajo, enfermedades, vejez, invalidez, maternidad, etc. serán objeto de regulación independiente), la limitación del ámbito de los sujetos protegidos, inspirado por el trabajo industrial asalariado por cuenta ajena, y sobre todo lo colectivo sobre lo individual, esto es, la consideración de la previsión como una política dirigida a garantizar la paz social y un modelo económico. En síntesis, y cambiando algo la perspectiva, puede concluirse siguiendo a Nubberger que en esos primeros años de la Organización “... *the idea of building up insurance systems for the workers is transported from the national to the international level*”<sup>14</sup>.

Será precisamente durante la citada II Guerra Mundial cuando se abandone (aunque ya veremos que no definitivamente) este punto de partida. Durante la etapa siguiente de la OIT, en que ocuparán la Dirección General John Gilbert Winant (1939-1941)<sup>15</sup>, a quien se debe la inserción en la Atlantic Charter de aquella cláusula de ella que en que se instaba a garantizar la seguridad social “a todos”, y Edward J. Phelan (1941-1948), impulsor de la *Declaración de Filadelfia*<sup>16</sup> y de la aprobación de uno de los documentos más importantes con que contamos sobre el derecho ahora analizado, *la Recomendación sobre la seguridad social de los medios de vida 1944 (número 67)*, durante esa etapa de la OIT, digo, la técnica del seguro social pasará a un segundo plano. Durante ella será decisiva en las normas internacionales la finalidad del sistema de seguridad social. La dignidad de la persona prevalecerá por un momento como principio inspirador del mencionado sistema. La persona, no el colectivo en el que se integre, ni la amenaza que ese colectivo pueda representar para las economías capitalistas, comenzará a considerarse su base y justificación. Se ha dicho que la citada *Recomendación... 1944 (número*

<sup>13</sup> Ver *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, op. cit. pg. 10. Entre los años 1919 y 1939 se adoptaron por la OIT quince convenios y once recomendaciones reguladores de seguros sociales.

<sup>14</sup> Sobre el período que la misma autora denomina “*the social insurance approach prior to World War II*”, ver NUBBERGER, A., “Evaluating the ILO’s Approach to Standard-Setting and Monitoring in the Field of Social Security”, en la obra coordinada por RIEDEL, E., *Social Security as a Human Right. Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR – Some challenges*, Springer-Verlag, Berlín, Heidelberg, 2007, pgs. 104/107.

<sup>15</sup> Sobre quien fue el malogrado político estadounidense JOHN GILBERT WINANT, republicano, pero de ideología democrata en lo social, hombre de confianza de F.D. ROOSEVELT, primer presidente del Social Security Board de USA, organismo encargado la implementación de la histórica Social Security Act, De WITT, L., *John G. Winant: First Chairman of the Social Security Board*, Social Security, Reports & Studies, Special Study #6, May 1999.

<sup>16</sup> En la Declaración de Filadelfia se exaltaba el valor de la dignidad humana y se instaba a “*fomentar entre todas las naciones del Mundo programas que permitan... extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten...*”.



mento recoge como realidad positiva la nueva seguridad social, la idea inspiradora de la *Recomendación núm. 67*<sup>22</sup>, aunque hará prevalecer de ella más su técnica que su esencia jurídica, la forma sobre el fondo. Podría concluirse, y así lo hemos concluido en alguna otra ocasión con Ushakova, que con el *Convenio núm. 102* se acogía todo lo más un compromiso entre la visión idealista que prevaleció durante la Guerra y la que venimos llamando perspectiva técnica de la seguridad social<sup>23</sup>, aunque en esta cuestión hay que dejar constancia de opiniones acreditadas como la de Nubberger<sup>24</sup>, para quien en el período cuyo estudio ahora iniciamos, “... *although the Universal Declaration of Human Rights proclaimed in 1948 ‘social security’ as a human right, the ILO did not take up this idea. On the contrary, the worker dominated approach of the pre-war era was developed further and served as the basis of Convention No. 102...*”.

El *Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), núm. 102* mereció en su día por parte de los agentes internacionales una valoración muy positiva<sup>25</sup>. Hay que llamar la atención sobre la perfección técnica que se consiguió en él a la hora de formular las contingencias y prestaciones que recoge, que forman un ideal de cobertura<sup>26</sup>. Sin abandonar esta parcela, recordemos que en su texto se establecieron además, por vez primera en el Derecho Internacional, unos “*niveles cuantitativos de protección básica*”, que garantizarían la suficiencia de las prestaciones de seguridad social, atendiendo a parámetros tipo vigentes en economías evolucionadas (Parte XI)<sup>27</sup>. Asimismo, en el tan citado *Convenio núm. 102* se fijaban requisitos estadísticos en cuanto a la cobertura subjetiva mínima de los sistemas, con referencia a porcentajes de la población asalariada, del trabajador industrial o del residente (art. 5 y concordantes).

Más nos interesa aquí detenernos en la llamada “*flexibilidad*” del *Convenio núm. 102*, que también se ha considerado tradicionalmente una de sus características positivas y que, se suponía, iba a facilitar la extensión de la seguridad social, si no a todos, al menos a muchos Estados miembros de la OIT; dicho de otro modo, iba a hacer posible la universalización de la seguridad social. En sus llamadas “*cláusulas de flexibilidad*”, se permite (entre otras opciones,

---

ción Internacional del Trabajo”, en AAVV, *Estudios sobre Seguridad Social. Libro homenaje al profesor José Ignacio García Ninet*, Edita Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2017, pgs. 263/285. Un análisis completo de la referida norma, que a veces incurre en la excesiva apología, se ofrece en *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, op. cit. pgs. 26/45. Por ejemplo, son discutibles, cuando no se hace el menor matiz, las afirmaciones siguientes: “... *el Convenio núm. 102 materializó las ideas de las Recomendaciones de 1944...*”; “... *el Convenio núm. 102 se inspiró en la idea de que no existe un modelo perfecto de seguridad social...*”; op. cit. pgs. 26 y 28. La lectura de lo escrito en el texto sobre este instrumento ayudará al lector a formar opinión sobre su contenido y significado.

<sup>22</sup> Así, KULKE, U., y LÓPEZ MORALES, G., “Social Security – International Standards and the Right to Social Security”, en *Social Security as a Human Right*, op. cit. pg. 92: “... *contrary to the first generation of ILO social security standards that were inspired by the concept of social insurance, Convention N° 102 is based on the broader conception of social security that officially emerged in 1944...*”.

<sup>23</sup> Así lo hemos afirmado en otra ocasión, en DEL VALLE, J.M. y USHAKOVA, T., “El derecho a la Seguridad Social y el Convenio número 102 de la Organización Internacional del Trabajo”, op. cit. pg. 272.

<sup>24</sup> NUBBERGER, A., “Evaluating the ILO’s Approach to Standart-Setting and Monitoring in the Field of Social Security”, op. cit. pg. 108.

<sup>25</sup> En los párrafos que siguen vamos a recordar algunos de los argumentos a favor del Convenio referido en DEL VALLE, J.M. y USHAKOVA, T., “El derecho a la Seguridad Social y el Convenio número 102 de la Organización Internacional del Trabajo”, op. cit. Apartado II, pgs. 269/276.

<sup>26</sup> Las contingencias para las que se establecen prestaciones son asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes de trabajo y enfermedad profesional, situaciones familiares, maternidad, invalidez y sobrevivientes (Partes II a X del *Convenio núm. 102*).

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

que no comentaremos ahora) que cada Estado ratificante acepte sólo algunas de las partes relativas a las prestaciones que en él se regulan. Sin salir del tema de la flexibilidad, se suele resaltar la norma del *Convenio núm. 102* (art. 3.1) que les franquea, según sea su desarrollo económico, y siempre que se expongan las razones correspondientes para justificarla, la excepción temporal de la aplicación de algunas de sus partes o previsiones<sup>28</sup>.

Los logros del documento apenas examinado se suele sostener que han sido relevantes, hemos señalado. También es cierto que hace tiempo que se asume por muchos especialistas y por la propia OIT que el *Convenio núm. 102* no puede considerarse en la actualidad el más idóneo para exportar la seguridad social al ámbito internacional. No lo es porque, como quien ha seguido hasta aquí el presente discurso va a deducir sin dificultad excesiva, ni garantiza la protección universal de los potenciales beneficiarios del sistema, ni ofrece para aquellos que sí se benefician de su aplicación una protección completa y eficaz, ni el modelo que lo inspira (tan propio de países desarrollados) es exportable a todos los Estados miembros de la OIT; en resolución, como veremos, el *Convenio núm. 102* se apartaría de la ruta de los derechos, no tendría por cimiento (recordemos la opinión de Nubberger) el derecho a la seguridad social.

Además, la supuesta ventaja otorgada a los países menos desarrollados puede generar graves injusticias y atenta contra lo que son principios básicos sobre los que se erige el mencionado derecho. La flexibilidad apenas vista no garantiza que quede neutralizada la posibilidad de limitar el acceso a prestaciones básicas de seguridad social a sectores amplios de la población o a reducir su duración con respecto a los potenciales beneficiarios, sin establecer las excepciones necesarias. Esta posibilidad choca frontalmente con el principio de universalidad que es propio del derecho a la seguridad social. Limitar por ejemplo la maternidad a categorías de asalariados que trabajan en empresas industriales con plantillas de al menos veinte trabajadores, cuya compatibilidad con la periclitada época de los seguros sociales “*bismarckianos*” podría haber sido incontestable, no es aceptable en los sistemas de seguridad social basados en los derechos. A la misma conclusión hay que llegar con respecto a la cláusula que permite la ratificación parcial del convenio, en su sentido literal, esto es, la ratificación por partes, procedimiento que puede privar a toda la población de prestaciones de las que al menos tendría que disponer siempre en su grado mínimo<sup>29</sup>.

En resolución, repitamos que el fundamento último examinado *Convenio núm. 102* no sería el derecho a la seguridad social, gran ausente entre sus muchos contenidos. Ni en el *Preámbulo*

<sup>28</sup> En efecto, en el *Convenio núm. 102* se establece (art. 3.1) que: “... todo miembro cuya economía y cuyos recursos médicos estén insuficientemente desarrollados podrá acogerse, mediante una declaración anexa a su ratificación —si las autoridades competentes lo desean, y durante todo el tiempo que lo consideren necesario-, a... excepciones temporales...”. Estas excepciones contemplan la facultad de limitar la concesión de prestaciones por algunas contingencias (asistencia sanitaria, enfermedad, desempleo, vejez, accidente de trabajo y enfermedad profesional, situaciones familiares, maternidad, invalidez, sobrevivientes) a categorías prescritas de asalariados que trabajan en empresas industriales con plantillas de al menos veinte personas (arts. 9.d; 15.d; 21.c; 27.d; 33.b; 41.d; 48.c; 55.d; 61.d); la facultad de limitar a trece semanas la asistencia sanitaria (art. 12.2) o el subsidio por enfermedad (art. 18.d); la posibilidad de limitar a prestaciones mínimas la asistencia médica y farmacéutica en casos de accidentes de trabajo y enfermedad profesional (art. 34.3). Las citadas excepciones se interpretaron en su día como la concesión de una oportunidad a los países en desarrollo de iniciar sus sistemas de seguridad social mediante la asistencia a grupos determinados de trabajadores que prestasen servicios en empresas de dimensiones medianas y grandes.

<sup>29</sup> La reproducción de la norma en este punto ahorrará explicaciones; según el *Convenio núm. 102* (art. 2), “Todo Miembro para el cual esté en vigor... deberá:

a) Aplicar:

ii) tres, por lo menos, de las partes II (asistencia médica), III (prestaciones monetarias de enfermedad), IV (desempleo), V (vejez), VI (accidente de trabajo y enfermedad profesional), VII (situaciones familiares), VIII (maternidad), IX (invalidez) y X (sobrevivientes), que comprendan, por lo menos, una de las partes IV (desempleo), V (vejez), VI (accidente de trabajo y enfermedad profesional), IX (invalidez) y X (sobrevivientes)”.

ni en la *Parte I* del mismo se mencionan los principios sobre los que se erige, aunque en él se recojan, como retazos, algunos de los elementos característicos del derecho que tendría que haberlo inspirado<sup>30</sup>. El caso es que la mención del derecho a la seguridad social en el instrumento analizado no hubiese sido ni mucho menos irrelevante, pues hubiera contribuido a disipar dudas sobre la naturaleza de la seguridad social, a asimilar la “optimación” del contenido de ese tan citado derecho que la ampara, a abrir definitivamente el debate sobre su relación con otros derechos fundamentales (igualdad, vida, integridad física, propiedad privada, etc.), y a convertir la tan citada mención en criterio hermenéutico fundamental para garantizar su aplicación y desarrollo a base de la implementación sucesiva de los que podríamos llamar sus niveles de protección naturales.

Podría aceptarse que, como se ha dicho en alguna ocasión, en la época en que se aprobó el texto citado no se quisiese imponer un concepto de seguridad social para todos los Estados, pero al cabo, terminó prevaleciendo un sistema que se erigía sobre los planteamientos técnicos que inspiraban los regímenes más desarrollados en aquella época en que el texto se redactaba, esto es, en los de los países occidentales en general y europeos en particular. Finalmente, se optaba por una postura nada neutral en la materia, por la “colonización”<sup>31</sup>. Nubberger ha escrito al respecto sobre el *Convenio núm. 102*<sup>32</sup>: “... *this model is a true mirror of the development of social security in the 1950s in Western Europe... Convention No. 102 is fixed on the conceptual understanding of work and social security in industrial societies... For most of the developing countries the model offered by Convention No. 102 is nothing but illusory...*”.

Las consecuencias de esta falta de fundamento del *Convenio núm 102* en el derecho a la seguridad social se hicieron sentir incluso a corto plazo: iba a ser ratificado por los Estados que a él se ajustaban previamente, pero no podría serlo por aquellos otros a los que no les era posible financiar un sistema de seguridad social propio de naciones industriales avanzadas; a largo plazo, la dificultad para sumar ratificaciones estaba casi garantizada en cuanto ofrecía una “foto fija” de unos determinados sistemas de seguridad social en un momento histórico dado, contrariando con ello el resaltado carácter naturalmente evolutivo del derecho que aquí estudiamos<sup>33</sup>.

Ahora bien, no daríamos aquí una verdadera versión de lo que ha supuesto el *Convenio núm. 102* para la extensión de al menos parte de los elementos que componen ese derecho si no destacásemos que pese a todo ha jugado un papel central en la consolidación de la se-

<sup>30</sup> Retazos, elementos aislados propios del derecho a la seguridad social, pueden en efecto detectarse a lo largo de ese articulado a que nos referimos en el texto del *Convenio núm. 102* (así, responsabilidad general del Estado en el funcionamiento del sistema, participación de los beneficiarios en la gestión, financiación colectiva del sistema, garantía de las prestaciones, derecho a apelar en caso de denegación de prestaciones...), pero recogidos sin la sistemática necesaria para construir el referido derecho. Sobre el tema, *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa, Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, Primera edición, 2011, pp. 13.

<sup>31</sup> Ver DEL VALLE, J.M. y USHAKOVA, T., “El derecho a la Seguridad Social y el Convenio número 102 de la Organización Internacional del Trabajo”, op. cit. pgs. 276/277.

<sup>32</sup> NUBBERGER, A., “Evaluating the ILO’s Approach to Standart-Setting and Monitoring in the Field of Social Security”, op. cit. pgs. 108/110. Ver asimismo *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, op. cit. pgs. 13/14.

<sup>33</sup> Sobre las ratificaciones del Convenio referido, *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, op. cit. pgs. 33, 40/45. Ver asimismo DEL VALLE, J.M. y USHAKOVA, T., “El derecho a la Seguridad Social y el Convenio número 102 de la Organización Internacional del Trabajo”, op. cit. pgs. 272/273, 280/282.

guridad social como rama del Derecho Internacional<sup>34</sup>, aunque de un modo un tanto peculiar. Este instrumento de la OIT se ha comprobado que ha tenido notable influjo en los tratados regionales e incluso en las leyes nacionales<sup>35</sup>. Si bien el número de Estados ratificantes no ha sido muy elevado, sí lo ha venido siendo el de los legisladores nacionales que han acudido a su texto para incorporar partes de él a sus códigos. Claro que este éxito, que hace de él un precedente digamos que “*a la contra*” (pues no fue pensado para este cometido, dada su naturaleza normativa) del soft law, provoca la extendida sensación en esos Estados de que no es imprescindible ratificarlo, pues su contenido forma parte de la atmósfera que a lo largo de muchos decenios ha permitido la extensión y evolución de muchos sistemas de seguridad social<sup>36</sup>.

Los convenios de la OIT sobre seguridad social que se aprobaron durante casi cinco décadas con posterioridad al *Convenio núm. 102* no hicieron sino desarrollar sus previsiones con respecto a determinados grupos de riesgos, pero no cambiaron esencialmente la perspectiva adoptada por la OIT en 1952, que concedía a los sistemas de protección de los países desarrollados la patente exclusiva del derecho a la seguridad social<sup>37</sup>.

En fin, el replanteamiento en la OIT de lo que debe significar el derecho a la seguridad social es relativamente reciente: puede rastrearse a través de importantes documentos de finales del pasado siglo y principios del actual<sup>38</sup>. El más relevante, por lo que a nosotros interesa, quizá sea la *Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una globalización equitativa*<sup>39</sup>, en la que se anuncia como objetivo de la Organización la “*ampliación de la seguridad social a todas las personas, incluidas medidas para proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección...*”. Pues bien, el instrumento más moderno con el que se cuenta para desarrollar las previsiones de esa *Declaración citada es la Recomendación sobre los pisos de protección social, núm. 202*, de 2012<sup>40</sup>. En ella se ofrece al jurista el más completo y perfecto conjunto de

---

<sup>34</sup> *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, op. cit. pg. 26.

<sup>35</sup> Sobre la influencia del *Convenio núm. 102* en las legislaciones nacionales, incluso de Estados que no lo han ratificado, y sobre la aplicación de determinadas cláusulas del mismo que se han considerado *self executing* por algunos tribunales, KULKE, U., y LÓPEZ MORALES, G., “Social Security – International Standards and the Right to Social Security”, op. cit. pgs. 95/97.

<sup>36</sup> Ver sobre la supuesta no necesidad de ratificar el *Convenio núm. 102*, *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, op. cit. pgs. 43/44.

<sup>37</sup> Ver sobre los convenios de la OIT aprobados tras el *Convenio núm. 102*, entre ellos el importante *Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, núm. 168*, de 1988, *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, Primera edición 2011, pgs. 14/15.

<sup>38</sup> Ver *Memoria del Director General: Trabajo decente, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 1999*. Ver asimismo *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, op. cit. pgs. 7/9.

<sup>39</sup> Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008. Sobre ella se ha comentado que superó en gran medida el marco de las normas a través de las cuales, en el momento de su aprobación, tenía que ponerse en práctica, lo que resultaba particularmente evidente “*en lo que respecta al objetivo de extender la cobertura de seguridad social a todos...*”, en *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, op. cit. pg. 15.

<sup>40</sup> La *Recomendación núm. 202* fue aprobada por la Conferencia General de la Organización el 14 de junio de 2012. Su origen inmediato se halla en la *Resolución y conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social)* adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su centésima reu-

principios y reglas que, de desarrollarse, permitirían hablar de un derecho a la seguridad social a nivel global<sup>41</sup>.

A estas alturas, tras leer las críticas anteriores al *Convenio núm. 102* quizá no extraña que una mera recomendación sea lo que ofrece la OIT para impulsar la universalización del derecho a la seguridad social, pero la duda si la hubiese sobre lo acertado de esta estrategia se resuelve pensando que ha quedado demostrado que el que modernamente se llama *soft law* presenta ventajas evidentes, al menos en la materia que nos ocupa, frente al tradicional y alternativo convenio, cuya eficacia normativa tan tradicional y poca flexibilidad *de facto*, por mucho que en él se anuncien cláusulas que supuestamente la faciliten, lleva a retraerse de la correspondiente ratificación a bastantes Estados, por motivos económicos y jurídicos<sup>42</sup>. Pero apresurémonos a señalar que esta flexibilidad del *soft law* en nuestro caso no se patentiza únicamente por el rango del documento estudiado, sino también por su redacción meditada, que lo aproxima a las directivas de la Unión Europea, en cuanto ofrece a sus destinatarios opciones diversas para el logro de los fines que propone.

En cuanto al *Preámbulo* de la *Recomendación núm. 202* podemos ahora asegurar con decisión lo que no pudimos asegurar en el caso del *Convenio núm. 102*, que estamos ante una verdadera declaración de intenciones. En él se “*reafirma*” que la seguridad social es un derecho humano, se reconoce que es una herramienta para “*prevenir y reducir la pobreza*”, se considera que los sistemas de seguridad social actúan como “*estabilizadores sociales y económicos automáticos*” y se recuerda la continuidad de la OIT en la labor de promoción y desarrollo de tales sistemas a través de textos como la ya citada *Recomendación núm. 67*, y normas como el *Convenio núm. 102*. Aunque acaso más importante que todo ello sea que en el tan citado *Preámbulo* se recuerda y considera como base de lo que a continuación pueda venir no sólo la *Declaración de Filadelfia*, sino sobre todo la DUDH y el PIDESC.

Coherentemente con la referida declaración que constituye el contenido del *Preámbulo* de la *Recomendación núm. 202*, en su articulado se detallan aquéllos principios sobre los que se erigen los pisos de protección social (art. 3). Haciendo una selección, hemos de recordar el de universalidad basada en la solidaridad y la inclusión social, el derecho a las prestaciones y a la correspondiente tutela judicial efectiva para defenderlo, la igualdad y no discriminación, la realización progresiva (“*establecimiento de objetivos y plazos*”), la evaluación periódica y, desde luego, el “*pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical*”, y por último el muy importante principio de suficiencia de los subsidios, pensiones y, digamos, de las prestaciones sociales previstas en el documento que seguimos (art. 8).

Para cumplir con la finalidad ya apuntada, los pisos de protección social incluyen “como mínimo” el acceso de todas las personas necesitadas “*a una atención de salud esencial y... una seguridad social básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios...*” (art. 4). En particular, entre estas garantías básicas se mencionan el acceso a un conjunto de bienes y servicios de atención a la salud (disponibles, accesibles, aceptables y de calidad), la seguridad del ingreso para personas en edad activa que

---

nión, de 2011. Ver sobre los orígenes de la idea de los pisos de protección social, *Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa*, op. cit. esp. pgs. 1/3. Asimismo, *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, op. cit. pgs. 1, 6/8.

<sup>41</sup> Sobre lo que inicialmente significa y lo que no significa “*piso de protección social*”, *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, pg. 10. Según la *Recomendación núm. 202 (art. 2)*, los “*pisos de protección social*” constituyen: “... conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social”.

<sup>42</sup> Sobre la dificultad de ratificar los convenios de seguridad social por motivos económicos y jurídicos, ver *Estudio general relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, op. cit. pgs. 263/267.

no puedan obtener el suficiente en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez y finalmente la seguridad del ingreso para personas de edad (art. 5). Mediante las declaraciones apenas transcritas, por cierto, se da entrada al debate sobre el ingreso básico en los ordenamientos de seguridad social. Las contingencias en las que deben activarse las garantías básicas anteriores son las propias del que venimos llamando ideal de cobertura del sistema de seguridad social (art. 9), que por conocidas no vamos a repetir aquí.

El principio de legalidad tiene asimismo su lugar en la Recomendación núm. 202. Partiendo de la idea de que *“las garantías básicas de seguridad social deberían establecerse por ley”*, se precisa que *“la legislación nacional debería especificar la gama, las condiciones de elegibilidad y los niveles de las prestaciones que dan efecto a estas garantías...”*, así como los procedimientos administrativos y judiciales para hacerlas efectivas, que deben ser *“transparentes, eficaces, simples, rápidos, accesibles y poco onerosos”*, y estar *“exento(s) de cargos para el solicitante”* (art. 7). Efectivamente, sólo a través del principio de legalidad, que demanda en el tema que tratamos una *“legislación nacional pormenorizada”*, puede conseguirse la inserción pacífica y el desarrollo del derecho a la seguridad social en los ordenamientos estatales, porque a través de él en los sistemas democráticos se garantiza la participación ciudadana en la elaboración de las normas<sup>43</sup>.

La necesaria flexibilidad del documento se hace particularmente patente en los artículos que se dedican a la financiación de los pisos de protección social, en los cuales se recoge *“una serie de métodos”* posibles, que tendrían en común, eso sí, la toma en consideración de la *“capacidad contributiva de los distintos grupos de población”*. Tales métodos, *“individualmente o en combinación”*, pueden consistir en *“hacer cumplir efectivamente las obligaciones tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva”*. Una eficaz batería de controles tendría que arbitrarse en cada sistema nacional para prevenir el fraude e impago de cotizaciones (art. 11).

Y anunciando el tema del que vamos a ocuparnos a continuación, en cuanto terminemos esta parte de nuestra conferencia, indiquemos que en materia de financiación, se admite que los países que no cuenten con medios para desarrollar los pisos de protección social puedan acudir a la *“colaboración y apoyo a nivel internacional...”* (arts. 12), por lo que puede decirse que el documento asume el principio de solidaridad internacional, cuya proyección futura se adivina trascendental, pues como se ha afirmado, *“... en el marco de la economía mundial los avances que se logren (se entiende que en derechos sociales) dependerán en gran medida del funcionamiento de un principio de solidaridad internacional más amplio que permita a... países (en desarrollo) elevar sus niveles de vida. La iniciativa de la OIT para el establecimiento de un piso mínimo de protección social a nivel mundial, si se aplica lo más ampliamente posible, tiene el potencial de hacer que la solidaridad social pase a ser un principio rector de la sociedad mundial”*<sup>44</sup>.

### 3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Al principio de la solidaridad y la cooperación internacional vamos a dedicar nuestras últimas reflexiones. Su relevancia se evidencia en cuanto pensemos en las diferencias económicas entre los países, que hacen ilusorio que algunos puedan desarrollar las instituciones de seguridad social más elementales. En contraste con este incontrovertible dato, la llamada cooperación internacional, desde nuestra perspectiva, que es la jurídica, se nos revela en gran medida

<sup>43</sup> Sobre la necesidad de un *“marco jurídico adecuado”* para la seguridad social previsto en las legislaciones nacionales, y sobre la *“legislación nacional pormenorizada”*, *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, op. cit. pgs. 33/35.

<sup>44</sup> *Estudio general relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), op. cit. pgs. 209/210.

como un *desiderátum* más que como un principio e institución, pese a poderse considerar que es “un” (o incluso “el”) condicionante esencial para garantizar la universalización del derecho que aquí tratamos. A la cooperación internacional no se la ha dotado, por el momento, de técnicas jurídicas eficaces para los casos en que tendría que considerarse necesaria, sino que depende todavía en buena medida, de decisiones políticas de los Estados, cuestión ésta sobre la que volveremos al final de esta conferencia. Con todo, tal como se deduce de lo que acabamos de exponer, podemos ofrecer algunas reflexiones sobre este tema.

Para llegar a ciertas conclusiones, vamos a volver sobre los preceptos de la DUDH y del PIDESC; de este último se ha dicho, por cierto, algo que queremos subrayar en este momento: que “*está postulando una redistribución mundial de la riqueza*”<sup>45</sup>. Asimismo, acudiremos a la doctrina sentada por el *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (en adelante CDESC), encargado, como sabemos, de hacer observaciones sobre el contenido del citado Pacto. Tres cuestiones plantearemos en este punto, qué se entiende por cooperación internacional, el ámbito en que esta cooperación puede o debe darse y los medios jurídicos de que se dispone en este momento para hacer efectiva esa cooperación.

Cuando hablamos de cooperación internacional es lógico para el jurista tender a identificarla, tanto por su objeto como por la forma en que se manifiesta, con los programas de concesión de ayuda técnica y económica de los que son sujetos activos los países más desarrollados, y beneficiarios, principal aunque no únicamente, los económicamente deprimidos, programas que suelen perfeccionarse en instrumentos internacionales que desbordan normalmente el marco de los acuerdos bilaterales e incluso multilaterales que se pactan entre Estados (acuerdos que suelen tener por finalidad esencial, que muchas veces agota sus contenidos, la de extender entre aquéllos países firmantes el principio de la reciprocidad en el reconocimiento de los derechos sociales). Menciones a esta modalidad típica de cooperación podemos hallarlas de forma implícita en la DUDH (art. 22) y de forma explícita en el PIDESC (art. 2.1), que se refiere a “*medidas... especialmente económicas y técnicas*” para la satisfacción de los derechos en él reconocidos, entre los que se inserta el que ahora examinamos.

Repetimos, pues, que es habitual referir la cooperación internacional a esos aludidos programas de ayuda técnica o económica a determinados países, esto es, a programas que comprometen a los Estados que los firman a obligaciones de “*dar*”, digamos. Pero no ha de tenerse por menos importante desde nuestra perspectiva, que en este punto se diferencia algo de la propia de otras ciencias sociales, considerar que en el mismo marco de la cooperación internacional han de incluirse obligaciones que podemos denominar, sin emplear el término en sentido técnico jurídico, “*de omisión*”. Estas medidas son fundamentales para que la económica no absorba todo lo que la cooperación ha de significar y se agote en una mera donación o se quede en “*limosna colectiva*”, pues mediante ellas se trata de poner veto a prácticas perniciosas de los mercados que, aunque no puedan calificarse inicialmente de antijurídicas, sí tendrían carácter lesivo en cuanto malograrían el desarrollo de los derechos sociales. Dicho de otro modo, mediante ellas se garantiza que la cooperación económica vaya dirigida a satisfacer eficazmente las finalidades que por naturaleza tiene que cumplir, sin que para lograrlas se vea neutralizada o incluso pervertida por abstenciones o maquinaciones ilícitas protagonizadas o urdidas por los poderes públicos y privados que operan en el ámbito internacional.

El CDESC en su *Observación General número 19, El derecho a la seguridad social (art. 9)*<sup>46</sup> ha ofrecido una interpretación de lo dispuesto en el PIDESC en punto a lo que ahora mismo estamos analizando. Para el Comité, efectivamente, la tan citada cooperación internacional se traduce como es fácilmente deducible en ayuda técnica y económica; al respecto puede leerse en aquel texto (punto 55<sup>47</sup>) que “*en función de la disponibilidad de recursos, los Estados Partes*

<sup>45</sup> CONTRERAS PELÁEZ, F.J., en *Derechos sociales: teoría e ideología*, op. cit. pg. 128.

<sup>46</sup> La *Observación General número 19* se aprobó por el CDESC el 23 de noviembre de 2007.

<sup>47</sup> Los denominados “*puntos*” que, a partir de este momento, se insertan en los párrafos del texto y en las notas a pie de página se refieren a la *Observación General número 19* del CDESC.

deben facilitar el ejercicio del derecho a la seguridad social en otros países, por ejemplo prestando asistencia económica y técnica... Los Estados Partes económicamente desarrollados tienen una responsabilidad y un interés especiales en ayudar a los Estados en desarrollo a este respecto". Es importante reparar que el Comité, por razones que a nadie se le ocultan, ha precisado que esta modalidad de cooperación "deberá ser sostenible y culturalmente apropiada" (punto 55).

Pero, siempre según el CDESC, la tan citada cooperación asimismo impone a los Estados esas mencionadas obligaciones que hemos llamado, para entendernos, "de omisión", concretamente no pueden interferir en el derecho a la seguridad social en otros países (punto 53), deben impedir que sus ciudadanos y empresas emigrantes lo violen (punto 54), no deben menoscabarlo cuando celebren y apliquen acuerdos internacionales y regionales, por ejemplo los que regulen la liberalización del comercio (punto 57), y cuando sean miembros de instituciones financieras internacionales, han de adoptar medidas para que las políticas crediticias no perjudiquen el tan citado derecho a la seguridad social (punto 58)<sup>48</sup>.

La práctica viene demostrando que estas últimas obligaciones van obteniendo mayor desarrollo en los ordenamientos jurídicos que las que se refieren a la colaboración económica, cuya juridificación se hace más dificultosa debido a la imposibilidad de concretar en que se traduce y a quienes afecta, que sigue hoy dependiendo de esas decisiones políticas de los Estados a que nos referíamos con anterioridad. El Derecho sancionador va teniendo experiencia suficiente para desincentivar o abortar las prácticas tendenciosas mediante las que se pretenda crear tanto por poderes públicos como privados "ghetos" de producción barata para surtir de bienes y servicios a los usuarios y consumidores de los países más desarrollados.

Por otro lado, el Derecho internacional viene desde hace tiempo asumiendo como uno de los imprescindibles contenidos de los tratados y convenios internacionales sobre liberalización del comercio las cláusulas de garantía de los derechos sociales. Buen ejemplo de esta iniciativa lo tenemos en el *Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) entre Canadá y la Unión Europea*, en cuyo *Capítulo Veintitrés*, sobre "Comercio y Trabajo", encontramos normas que obligan a las partes firmantes a reconocer los estándares de la OIT<sup>49</sup>. En el *Acuerdo* asimismo se recogen dos declaraciones importantes, en él puede leerse que "las Partes reconocen que no es adecuado fomentar el comercio o la inversión debilitando o reduciendo los niveles de protección que proporcionan su legislación y sus normas laborales" (art. 23.4) y que "ninguna de las Partes podrá, a través de una acción sostenida o repetida o por inacción, dejar de aplicar de manera afectiva su legislación y sus normas laborales como estímulo para el comercio o la inversión" (art. 23.4).

<sup>48</sup> La referencia a las obligaciones de los llamados "agentes distintos de los Estados Parte" también se halla en la *Observación General núm. 19* del CDESC que seguimos, en la que puede leerse (puntos 82 y 83): "los organismos especializados de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales que se ocupan de la seguridad social, como la OIT..., deben cooperar efectivamente con los Estados Partes aprovechando sus respectivos conocimientos especializados por lo que respecta a la aplicación del derecho a la seguridad social... Las instituciones financieras internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, deben tener en cuenta el derecho a la seguridad social en sus políticas de préstamos, acuerdos crediticios, programas de ajuste estructural y proyectos similares, de manera que no se ponga en peligro el disfrute...".

<sup>49</sup> Concretamente, en el citado *Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) entre Canadá y la Unión Europea*, se establece como obligaciones de las partes firmantes "reconocer el valor de la cooperación y de los acuerdos internacionales en materia laboral" (art. 23.1), "respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos (fundamentales en el trabajo) de conformidad con las obligaciones de los miembros de la OIT" (art. 23.3), asegurar que "su legislación y las prácticas laborales fomentan los objetivos incluidos en el Programa de Trabajo Decente de la OIT", entre otros, "la salud y la seguridad en el trabajo, incluida la prevención de lesiones o enfermedades profesionales y la indemnización en caso de lesión o enfermedad" (art. 23.3), esforzarse "de forma continua y sostenida para ratificar los convenios fundamentales de la OIT" (art. 23.3).

Pasemos ya a plantear la segunda cuestión que antes anunciamos, la del ámbito en que debe darse la cooperación internacional. Hemos de volver para desarrollarla a los preceptos de la DUDH y del PIDESC y a la relación que existe entre ellos, que anunciamos que puede ser objeto de interesantes interpretaciones doctrinales. Pero antes hemos de hacer una previa declaración que condiciona todo lo que a continuación expondremos: que asumimos por el momento, sin mayor exposición, aunque sin negar que hay vivo debate sobre este punto, que no es posible separar la asistencia social de la seguridad social y más concretamente del derecho a la seguridad social, pues consideramos que sus instituciones y técnicas pueden formar parte de ese derecho (aunque no dejamos de reconocer que la tan citada asistencia social ofrece otros desarrollos al margen del tema que aquí analizamos). Por lo demás, como pronto veremos, con base en lo dispuesto en la DUDH y en el PIDESC sería factible interpretar que la asistencia mencionada, o más exactamente algunas de sus prestaciones, podrían constituir uno de los niveles del derecho a la seguridad social<sup>50</sup>.

Hemos afirmado que los textos de la DUDH y del PIDESC que al principio de esta conferencia leíamos pueden ser objeto de interesantes interpretaciones doctrinales. Paremos en la que mantiene Riedel<sup>51</sup>. A juicio de este prestigioso especialista, la DUDH, en primer lugar, mediante un artículo redactado en amplios términos (art. 22), recoge a favor de toda persona el derecho a la seguridad social (que incluiría el seguro social), para, en segundo lugar, “suplementarlo” (“... *supplements that umbrella provision or ‘chapeau’*”) a través del reconocimiento del derecho a “*un nivel de vida adecuado*” que garantice salud y bienestar (art. 25.1), un derecho este último que serviría como generador de otros esenciales para la supervivencia de individuos o grupos. En cuanto al PIDESC (art. 9), que recoge el derecho a la seguridad social, Riedel, coherentemente con lo escrito al examinar la DUDH, considera que también está relacionado con el artículo del propio Pacto en el que se contempla el derecho “*a un nivel de vida adecuado*” (art. 11), que recibe, siempre en opinión del jurista alemán, mucho de lo dispuesto en la DUDH (art. 25.1), pero mediante relación “*flexible*”, podríamos decir, que se extiende también a otros del tan citado documento (art. 10, sobre protección a la familia, art. 12, sobre protección de la salud...).

Finalmente, por lo que aquí más nos interesa, que es la cooperación internacional, en opinión del jurista alemán, la DUDH (art. 22) anunciaría lo dispuesto con carácter general en el PIDESC (art. 2) que, recordemos, la extiende hasta la plena efectividad de todos los derechos reconocidos en ese Pacto. En resolución, para Riedel la cooperación internacional sería propia del nivel asistencial de la seguridad social, pero podría ir más allá, sin excesivo esfuerzo argumentativo, dada la conexión más bien fluida que se establece entre el derecho a la seguridad social y el derecho a “*un nivel de vida adecuado*”.

Nuestra opinión no difiere en exceso de lo apenas expuesto, aunque a ello lleguemos a través de un iter argumental propio. Como puede comprobarse, la DUDH reconoce a “*toda persona*” el derecho a la seguridad social (art. 22), los derechos indispensables a su dignidad (art. 22) y el derecho a “*un nivel de vida adecuado*” (art. 25.1), pero sólo parece precisar con respecto al segundo de ellos (derechos indispensables a la dignidad de la persona) que su obtención o garantía requiere el esfuerzo nacional y la “*cooperación internacional*”. Esta última precisión tendría particular relevancia, porque podría interpretarse con base en ella que la citada cooperación únicamente sería imprescindible para un fin, el de garantizar universalmente un mínimo de protección. Claro que a la interpretación anterior también podría objetarse que, dada la dificultad real que se detecta para distinguir los “*derechos indispensables a la dignidad de la persona*” del derecho a “*un nivel de vida adecuado*”, habría que concluir que los dos coinciden en sus finalidades y que la “*cooperación internacional*” mencionada puede referirse a ambos y no restringirse a la garantía de un “*mínimo vital*”.

<sup>50</sup> Sobre la relación entre asistencia social y seguridad social, RIEDEL, E., “The Human Right to Social Security: Some challenges”, en *Social Security as a Human Right. Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR – Some challenges*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2007, pgs. 23/25.

<sup>51</sup> RIEDEL, E., “The Human Right to Social Security: Some challenges”, op. cit. pgs. 23/24.

Aclarar algo más lo que significan tales preceptos de la DUDH, requiere además ponerlos en relación con lo dispuesto en el PIDESC. En él, se recogen asimismo a favor de “*toda persona*” el derecho a la seguridad social (art. 9) y el derecho a “*un nivel de vida adecuado*” (art. 11). Con respecto a este segundo derecho (que parece asumir los “*derechos indispensables a la dignidad de la persona*” de la DUDH) se establece en el Pacto que deberá reconocerse “*la importancia esencial de la cooperación internacional*”, por lo que podría llegarse asimismo a la interpretación a lo que antes llegábamos: tal cooperación se vería necesaria para garantizar universalmente ese mínimo de protección de que hablábamos y/o “*un nivel de vida adecuado*” que incluya a aquél e incluso lo supere. Pero hay un precepto más del PIDESC, que ya vimos que citaba Riedel, del que podría deducirse que el ámbito de la cooperación internacional no se limita a lo señalado en los anteriores párrafos, sino que va más allá, para extenderse en realidad a todos los derechos sociales que en él se recogen. Ese precepto, como se habrá deducido, es el PIDESC (art. 2), que antes transcribimos.

Los textos de la DUDH y del PIDESC permiten concluir que la cooperación internacional debe tener lugar en el ámbito del derecho a la seguridad social. La citada cooperación se consideraría muy propia en el marco del que se suele llamar “*nivel asistencial*”: de la observación de los ordenamientos jurídicos se deduce que en la inmensa mayoría de los sistemas de seguridad social se contempla la distinción entre los niveles contributivo y no contributivo o asistencial, nivel este último que coincidiría en parte con desarrollos de esos referidos “*derechos indispensables a la dignidad de la persona*”, a que se alude la DUDH (art. 22), y al “*derecho al nivel de vida adecuado*”, que mencionan la citada DUDH (art. 25.1) y el PIDESC (art. 11.1), con referencia a los cuales, como pudimos antes advertir, la cooperación internacional es obligada, digamos, cuando se detecte la necesidad de acudir a ella. Pero además, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el PIDESC (art. 2.1), que contempla sin precisar más la cooperación internacional como medio para garantizar la plena efectividad de los derechos por él recogidos, entre ellos, naturalmente, el derecho a la seguridad social (sin especificación de niveles). De todos modos, no está de más parar en que esta última conclusión, aunque satisface los anhelos de los juristas más exigentes, podría rebajar las perspectivas de esa posible cooperación entre Estados.

El CDESC en su citada *Observación General número 19, El derecho a la seguridad social (art. 9)* ha ofrecido al respecto su interpretación de lo dispuesto en el PIDESC, que en síntesis hay que calificar de “*extensiva*” de sus preceptos. En esencia, según el *Comité*, el texto del PIDESC (arts. 2 y 11.1) permite entender que la “*cooperación y la asistencia internacionales*” han de referirse al derecho a la seguridad social, sin mayor matiz (punto 52). Este punto de partida, como vemos, es de gran importancia, pues no restringe la citada cooperación al nivel asistencial de los sistemas de seguridad social.

Entremos ya en la última parte de nuestra conferencia, para dedicar algunas reflexiones a esa tercera cuestión sobre la cooperación internacional que antes dejamos planteada: los posibles medios previstos para exigirla en los casos en que sea debida, lo que nos lleva de forma directa al *Protocolo Facultativo del PIDESC*, hecho en Nueva York el 10 de diciembre de 2008<sup>52</sup>. Es cierto que en él no se contemplan medidas coercitivas para hacer efectivos los derechos del Pacto, pero sería injusto dejar por ello de considerarlo un documento jurídico de interés, incluso desde su mismo Preámbulo, en el que destaca la mención de la DUDH, la reafirmación de la “*universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos*”, y la cita del fundamental, y por nosotros varias veces recordado, art. 2 del PIDESC, a cuyo contenido, por conocido, no vamos a hacer ahora referencia.

<sup>52</sup> El Instrumento de Ratificación (por España) del *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, hecho en Nueva York el 10 de diciembre de 2008, puede consultarse en el BOE de 25 de febrero de 2013.

Entre los procedimientos que en el *Protocolo* se contemplan, que se siguen ante el CDESC, hay uno que nos interesa en particular<sup>53</sup>. Es en realidad una especie de mediación, que se regula en un precepto que lleva por título “*Comunicaciones entre Estados*” (art. 10 Protocolo). Según la citada norma, “*si un Estado Parte en el presente Protocolo considera que otro Estado Parte no está cumpliendo con sus obligaciones en virtud del Pacto, podrá, mediante comunicación por escrito, señalar el asunto a la atención del Estado Parte...*”, el CDESC examinará en tal caso el asunto, tratará de que se llegue a una “*solución amigable*”, y si fracasa en este intento, presentará un denominado informe en el que expondrá los hechos que justificaron su mediación y, cuando proceda, las observaciones que estime pertinente sobre el objeto litigioso. Al procedimiento apenas descrito sólo se puede llevar a los Estados Parte que hayan aceptado mediante declaración expresa la competencia del Comité para mediar<sup>54</sup>.

Pero ¿puede realmente llegarse hasta aquí? ¿Cabe canalizar las denuncias de la inexistencia de cooperación internacional acudiendo a este procedimiento? Es dudoso que hoy día denuncias por la falta de cooperación internacional para que se garanticen, al menos, las instituciones más elementales de seguridad social puedan canalizarse a través de esta vía contenciosa. Sin embargo, quién sabe si en un futuro una argumentación jurídica fundamentada y trabada servirá para franquear la llamada de atención sobre actitudes de apatía o desinterés, o incluso de taimada intencionalidad, por parte de los países que el CDESC denominó “*económicamente desarrollados*”, según antes veíamos, que nos parecen tan opuestas al desarrollo y garantía de los derechos del PIDESC, incluido el que ahora analizamos. Pensemos, por ejemplo, que un supuesto de hecho que podría ser jurídicamente relevante para hacer viable la correspondiente demanda vendría dado por el desplazamiento a países no desarrollados de la producción de bienes destinados a ser usados o consumidos en los países desarrollados, supuesto de hecho que podría justificar la exigencia de cooperar internacionalmente al mantenimiento de sistemas de seguridad social que protejan a los trabajadores de las naciones productoras<sup>55</sup>. Si, como vimos, la cooperación internacional no sólo se traduce en obligaciones de dar, sino también en la omisión del menoscabo de los derechos sociales, concretamente, traduciéndolo a lo que a nosotros interesa, en la prohibición de comportamientos que conduzcan a la reducción de los derechos de seguridad social por intereses económicos (los que podría tener el país desarrollado para tolerar generalizadamente encargos de producción en países deprimidos), los motivos sobre los que se fundamentaría el reproche en los casos apuntados parecen multiplicarse.

Terminemos esta conferencia con una última reflexión anunciada, que creemos ineludible plantear en este momento final. Se ha venido apuntando que la universalización de los derechos sociales encuentra como valladar la soberanía del Estado nación, que los limita a sus propios

---

<sup>53</sup> Sobre los procedimientos de defensa de los derechos del PIDESC contemplados en el *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, ver art. 2 y 9 (“*Comunicaciones. Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallan bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales...*”), art. 10 (que estudiaremos en el texto) y art. 11 (“*Procedimiento de investigación... 2. Si el Comité recibe información fidedigna que da cuenta de violaciones graves y sistemáticas por un Estado Parte de cualesquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto, el Comité invitará a ese Estado Parte a colaborar en el examen de la información...*”).

<sup>54</sup> La declaración referida la han efectuado por ejemplo El Salvador y Portugal, y su texto es el siguiente: “*Por lo que respecta al artículo 10, el Gobierno de... declara que reconoce la competencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para recibir y examinar las comunicaciones en las que un Estado Parte afirme que otro Estado Parte no está cumpliendo sus obligaciones conforme al Pacto*”.

<sup>55</sup> Vamos a transcribir algunas líneas de lo escrito por CONTRERAS PELÁEZ, F.J., en *Derechos sociales: teoría e ideología*, op. cit. pg. 137: “*En la sociedad internacional actual, arguye DUPUY, la función profética es asumida por los países pobres que denuncian el actual orden ‘relacional’, que exigen la revisión del sistema de intercambios comerciales (estimando que favorece a los más ricos), que proponen medidas de ‘desigualdad compensatoria’ y reivindican, en definitiva, una redistribución internacional de la riqueza*”.

ciudadanos y los somete a fronteras<sup>56</sup>. Esta influencia de la forma estatal se ha impuesto incluso en las Naciones Unidas (ONU), cuyo funcionamiento es realmente, desde hace tiempo, y en gran parte debido a la división del planeta que se estableció durante la Guerra Fría, el propio de un foro intergubernamental, un foro cuya participación ha sido monopolizada por los estados<sup>57</sup>. Para apreciar en qué medida tal circunstancia influye sobre la ONU, el principal organismo mundial en materia de cooperación, hay que tener en cuenta la implementación que ha recibido el que en su misma Carta de 1945 se confirma como uno de sus propósitos, de la citada organización decimos: “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter... social..., y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos...” (art. 1.3), propósito este que obtiene un tratamiento más pormenorizado en el *Capítulo IX* del texto apenas referido<sup>58</sup>.

Plantearse siquiera que esta situación de protagonismo de los estados en el tema que nos ocupa vaya a cambiar no a corto, sino incluso a medio o largo plazo, se nos antoja en verdad ilusorio. Pero aun contando con ella, sí sería posible pensar otras opciones menos drásticas y accesibles para diluir su supuesta carga negativa. Una de ellas, se ha dicho, pasaría por hacer desaparecer el dominio económico de unas naciones sobre otras y por generalizar la existencia de estados fuertes, soberanos y solidarios<sup>59</sup>. Otra, se nos ocurre, podría venir con la vuelta del Derecho Internacional a sus principios<sup>60</sup>, esos que fueron negados durante la Ilustración para ser sustituidos por el nudo “*pactismo*” interestatal, negación que encontró en la filosofía de Hegel su expresión más acabada<sup>61</sup>, que posibilitaban y posibilitan la universalización de los derechos

<sup>56</sup> Ver al respecto todo lo escrito por CONTRERAS PELÁEZ, F.J., en *Derechos sociales: teoría e ideología*, op. cit. pgs. entre otras 115/116, 128/132. Asimismo, ETXEBERRIA, X., “Justicia distributiva internacional”, en ETXEBERRIA, X., MARTÍNEZ NAVARRO, E., TEITELBAUM, A., *Ética y Derechos Humanos en la cooperación internacional*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Núm. 17, Universidad de Deusto, Bilbao, 2002, pgs. 14, 25/30; OCAMPO, J.A., Editor, *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires, 2015; el propio OCAMPO, J.A., ofrece una síntesis de las aportaciones de la obra referida, en la que recurrentemente sale este tema del protagonismo de los estados en el marco de la tan citada cooperación, en “Introducción. Gobernanza global y desarrollo: una comprensión cabal de las instituciones y las prioridades”, op. cit. pgs. 13/28.

<sup>57</sup> Sobre la evolución de la ONU en este punto, ver JENKS, B., “Capítulo V...”, en OCAMPO, J.A., Editor, *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, op. cit. pgs. 207/248.

<sup>58</sup> El Capítulo IX de la Carta de las Naciones Unidas lleva por título “Cooperación Internacional Económica y Social”, y ocupa los artículos 55 a 60; en este último, precisamente, se dispone que “la responsabilidad por el desempeño de las funciones de la Organización señaladas en este Capítulo corresponderá a la Asamblea General y, bajo la autoridad de ésta, al Consejo Económico y Social”. Sobre la Carta y su actualidad en cuanto al tema de la cooperación internacional, es recomendable la lectura de ABELLÁN HONRUBIA, V., “La acción de las Naciones Unidas en favor del desarrollo”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., FERNÁNDEZ LIESA, C.R., *El desarrollo y la cooperación internacional*, op. cit. pgs. 76/78.

<sup>59</sup> Ver ETXEBERRIA, X., “Justicia distributiva internacional”, op. cit. pg. 28, y autores por él citados.

<sup>60</sup> Sobre esta cuestión, ver CONTRERAS PELÁEZ, F.J., en *Derechos sociales: teoría e ideología*, op. cit. pgs. 132/133.

<sup>61</sup> Como decimos en el texto, la construcción más acabada sobre el Derecho Internacional “a la moderna”, que aún se mantiene, y que lo asienta sobre los tratados y acuerdos internacionales (esto es, sobre la “forma” más que sobre la “esencia”) se puede encontrar en las última páginas de la última obra de HEGEL, su *Filosofía del Derecho*, en la que se lee: “el derecho internacional surge de las relaciones entre Estados independientes... lo real reposa en las distintas voluntades soberanas” (parágrafo 330); “la actualidad inmediata en que se hallan entre sí los Estados se particulariza en una multiplicidad de relaciones cuya determinación surge del arbitrio independiente de ambas partes y tiene por tanto en general la naturaleza formal de los contratos” (parágrafo 333); “el principio fundamental del derecho internacional, como derecho de lo universal que debe valer en y para sí entre los Estados,... consiste en que (los) tratados deben ser respetados...” (parágrafo 333). Coherentemente con el punto de partida, HEGEL formula la conclusión: “el conflicto entre los Estados, en tanto las voluntades particulares no llegan a un acuerdo, sólo puede decidirse por la guerra...” (parágrafo 334). Citamos por HEGEL G.W.F., *Fun-*

humanos, los mismos principios a que se refirió Francisco Suárez cuando escribía, en *De Legibus* (II, XIX, 9), una de tantas obras que son patrimonio común de nuestra cultura iberoamericana, que: “... el género humano, aunque dividido en varios pueblos y reinos, siempre tiene alguna unidad,... cuasipolítica y moral... aunque cada ciudad perfecta, república o reino, sea en sí comunidad perfecta, cualquiera de ellas es también miembro de algún modo de este universo, en cuanto pertenece al género humano...”.

---

*damentos de la Filosofía del Derecho*, Traducción, prólogo y notas de LLANOS, A., Ediciones Siglo Veinte, Impreso en la Argentina, Primera edición castellana (versión de 1821), 1987.