

Recibido: 07.03.2017 Aceptado: 10.04.2017.

CAMPO MATERIAL DE APLICACIÓN DEL CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL: UN PASO A LA VEZ...

Dr. PABLO ARELLANO ORTIZ

Profesor de Derecho del Trabajo y Seguridad Social

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Facultad de Derecho, Escuela de
Derecho

Chile

RESUMEN

La región de América Latina posee un nivel de migración interna muy elevado, incluso superior al europeo. Debido a esto, diversos mecanismos de coordinación se han intentado históricamente. De entre estos el más reciente lo constituye el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS). Este instrumento internacional sigue de muy cerca la técnica jurídica de la regulación europea en materia de coordinación. Este trabajo realiza un breve comentario al campo materia de aplicación del CMISS, el cual en un principio sigue los lineamientos europeos pero a la vez establece normas distintas. De esta manera se intentará resaltar las particularidades de la región latinoamericana frente a las necesidades de protección de los migrantes. Se concluye con algunas reflexiones hacia donde debe ir avanzando la coordinación en la región latinoamericana, la cual se considera buena pero falta avanzar mucho más.

PALABRAS CLAVE: América latina, Unión Europea, campo material, protección, seguridad social.

ABSTRACT

The Latin American region has a very high level of internal migration, even higher than the European one. Because of this various coordination mechanisms have been tried historically. Of these the most recent constitutes the Ibero-American Multilateral Convention on Social Security (CMISS). This international instrument is closely monitoring the legal technique of European regulations on coordination. This paper provides a brief commentary on the scope of CMISS, which initially follows the European guidelines but also establishes different rules. In this way we will attempt to highlight the peculiarities of the Latin American region regarding the need for protection of migrants. We conclude with some considerations as to where coordination should go forward in the Latin American region, where it is considered good, but there still a long way to go.

KEYWORDS: Latin America, European Union, material scope, protection, Social Security.

SUMARIO

I. CONTEXTO MIGRATORIO IBEROAMERICANO

II. CAMPO DE APLICACIÓN MATERIAL DEL CMISS

III. REFLEXIONES FINALES

I. CONTEXTO MIGRATORIO IBEROAMERICANO

La mano de obra móvil en la economía global actual es cada vez mayor, sobre todo en un mercado de trabajo de escala mundial. De ello Iberoamérica no escapa, y sus mercados nacionales son cada vez más influenciados por el contexto global. Por lo general, la población migrante o móvil está vinculada ya sea a las economías desarrolladas, tal es la situación de los países de Europa, o ya sea a las economías no desarrolladas como son las de los países del hemisferio sur. En la región Iberoamericana se mezclan este tipo de análisis, en concreto Latinoamericana, esto es América Latina y el Caribe, constituye una de las principales regiones de origen neto de la migración laboral¹. En esta última región, además, sus trabajadores migrantes están empleados en destinos que varían de acuerdo al país de origen, historia, idioma y ocupación².

Con el objeto de comprender mejor el estado de la migración y la protección de seguridad social en esta región es necesario tener en cuenta ciertos números. La región de América Latina tiene una población total de 575.867.000, de la cual alrededor de 276.551.000 corresponde a población activa total. En esta región había una migración interna total de unos 25 millones de personas en el año 2005. Así las cosas, la región de América Latina es considerada una zona con la mayor tasa de migración en el mundo, según cifras de la CEPAL. Por lo tanto, la vida laboral de muchos ciudadanos en general tiene lugar entre varios países de la región³. Además del 78% de la población migrante en la región Iberoamericana que se pueden encontrar en América Latina, un 20% lo encontramos en España y sólo el 2% en Portugal⁴. De acuerdo a cifras más recientes de la CEPAL, en América Latina y el Caribe se ha registrado una reducción de la emigración a países de fuera de la región y un incremento de los flujos intrarregionales entre 2000 y 2010. En ese año, unos 28,5 millones de latinoamericanos y caribeños residían en países distintos a los de su nacimiento (Según informa Cepal con fecha 5 de octubre de 2015).

Ahora bien, teniendo en cuenta los mecanismos jurídicos de protección de la seguridad social del trabajador migrante, vemos diferencias jurídicas en la Unión Europea y en América Latina, ambas regiones integradas en la macro región Iberoamericana. Por un lado, la Unión Europea desde sus inicios ha comprendido la problemática de la protección de los riesgos sociales de los trabajadores móviles (Reglamento 3/1958, y Reglamento 4/ 1958. Así en sus inicios, esta agrupación de orden económico, cuyos principios básicos son la libre circulación de bienes y servicios y además la libre circulación de personas, estableció normas con el objeto de facilitar la libre circulación

¹Así se constata en Martínez Pizarro, J. (Ed); *Migración Internacional en América Latina y el Caribe*. Nuevas Tendencias, Nuevos Enfoques. Cepal. United Nations. Santiago. 2011.

²CEPALC; “Debates Sobre las Nuevas Tendencias de la Migración Internacional y los Enfoques para Comprenderlas” en: *Migración Internacional en América Latina y el Caribe*. Nuevas Tendencias, Nuevos Enfoques. Cepal. United Nations. Santiago. 2011. AWAD. 2009.

³Jiménez, A.; “Una Experiencia Inédita” en: *Miradas al Exterior*. Revista de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación nº 18/2011; p. 19.

⁴Para una profundización de estas cifras se sugiere revisar: Maguid, A.; y Salinas, V.; “Inserción Laboral y Acceso a mecanismos de Seguridad Social de los Migrantes en Iberoamérica”. En *Serie población y desarrollo* (Nº 96), Cepal, Naciones Unidas. EE.UU. CEPAL & ONU. 2010; p. 83.

de los trabajadores⁵. Siendo España y Portugal los países Iberoamericanos partícipes de esta evolución. Por otro lado, en América Latina la globalización y los cambios en las estructuras de la fuerza laboral ya han comenzado a surtir efectos provocando una fuerte desprotección en las capas más vulnerables⁶. Frente a ello se ha ideado una forma de protección para aquellos trabajadores que traspasan las fronteras en busca de mejores oportunidades tal como en los países desarrollados⁷. Es por ello que han existido diversos intentos de crear mecanismos similares al europeo pero con diferentes grados de éxito, y además abarcando tan sólo partes de esta región y no su totalidad⁸.

Es dentro de los procesos de integración regional que el derecho aparece como una manera de poder conectar las legislaciones sociales y darle una continuidad a la protección de seguridad social de los trabajadores migrantes. Dentro de esto se encuentra la coordinación de sistemas de seguridad social como proceso, con una estrecha relación con aquéllos de integración política y económica entre dos o más países. Este proceso se puede lograr a través de diferentes tipos de acuerdos bilaterales o multilaterales. En ambos casos, la doctrina ha manifestado su aceptación por una serie de principios básicos que guían el contenido de los acuerdos o convenios de seguridad social. Estos principios que se encuentran asentados en normas de la OIT relativas a las personas trabajadoras migrantes, que se verán en detalle más adelante⁹. El proceso Iberoamericano es bastante particular, ya que se hace en un contexto de integración que no posee el componente político¹⁰, como sí lo tiene el proceso de la Unión Europea.

⁵Sobre la regulación de la coordinación en Europa se sugiere entre otros revisar: Pennings, F.; "Coordination of Social Security within the EU Context" en: Blanpain, Arellano, Olivier & Gysjbert Vonk (Eds.), *Bulletin of Comparative Labour Relations* vol. 84. *Social Security and Migrant Workers, Selected Studies of Cross-Border Social Security Mechanisms*. Kluwer. 2013, pp. 117-132. Pennings, F.; *European Social Security Law*. Wolters Kluwer Law & Business. Holanda. 2012; Sánchez-Rodas Navarro, C.; (Dir.) *La Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social. Los reglamentos 883/2004 y 987/2009*. Murcia. Laborum. 2010; Lhernould, J.Ph.; "La Coordination des Regimes Nationaux de Sécurité Sociale hors des Reglements N° 1408/71 et 883/2004: Constat de Faiblesse ou tremplin pour des nouvelles Ambitions?" *JCP S*, 2009, N° 1449.; Kahil-Wolff, B. y Greber, P.-Y., *Sécurité Sociale: Aspects de Droit National, International et Européen*. Dossier de Droit Européen N° 14, Bruylant. Bruxelles. LGDJ., Paris, 2006.; Hennion, S., *Le Barbier-Le Bris, M. y Del Sol M.; Droit Social Européen et International*. Thémis Droit, puf, Paris, 2010.

⁶CEPALC; *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad*. CEPALC. UN. Santiago, 2006.

⁷CEPALC, *Debates sobre las nuevas tendencias de la migración internacional y los enfoques para comprenderlas*. En *Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques*. Cepal. United Nations. Santiago, 2011.

⁸Cifuentes Lillo, H.; Arellano Ortiz, P.; y Walker Errázuriz, F.; *Seguridad social, Parte General y Pensiones*. Librotecnia. Santiago, 2013.

⁹Al respecto revisar lo expuesto en Arellano Ortiz, P.; *Marco Teórico de la Coordinación de Seguridad Social: comparación Unión europea e Iberoamérica*. Thomson Reuters. Santiago de Chile, 2015. Arellano Ortiz, P.; "Social Security Protection for Migrants: A Need for Legal Intervention" en: Blanpain; Arellano.; Olivier & Vonk.; (Eds.); *Bulletin of Comparative Labour Relations* (vol. 84), *Social Security and Migrant Workers, Selected Studies of Cross-Border Social Security Mechanisms*, Kluwer, 2013, pp. 31- 45; Sánchez-Rodas Navarro, C.; (Dir.), *La Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social. Los reglamentos 883/2004 y 987/2009*. Murcia. Laborum, 2010.

¹⁰Jiménez, A.; "Una Experiencia Inédita". *Miradas al Exterior. Revista de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación* n° 18/2011; p. 19.

A efectos de este trabajo, se seguirá la definición de la OIT, la cual señala que: “la coordinación significa establecer mecanismos a través de los cuales los sistemas de seguridad social de diferentes países pueden trabajar juntos para lograr en conjunto de objetivos acordados -en particular para asegurar que los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias tengan protección tan completa y continua como sea posible- mientras, al mismo tiempo, mantenga y respete las definiciones y reglas de cada sistema por separado. Coordinación no involucra reemplazar las diferentes definiciones y reglas de cada sistema con definiciones y reglas comunes, lo que es usualmente referido como armonización”¹¹. De esta manera la coordinación, al igual que la seguridad social en general, posee un campo de acción material, los riesgos cubiertos, y uno personal, en donde se delimita quienes son los beneficiarios.

II. CAMPO DE APLICACIÓN MATERIAL DEL CMISS

En este comentario, y teniendo en cuenta lo antes señalado, nos ocuparemos de precisar los alcances de la norma contenida en el artículo 3 del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social cuyo epígrafe es “Campo de aplicación material”.

De manera general, se debe señalar que el ámbito de aplicación material de la coordinación de los regímenes de seguridad social debe tener por principal objetivo abarcar a todas las contingencias contenidas en el Convenio n°102 de la OIT¹², ya sea a través de mecanismo contributivos o a través de los mecanismos no contributivos. Es decir, que se tienda a proteger los riesgos de asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes.

Sin embargo, ello no es el caso del CMISS, debido a que la disposición en comento limita los riesgos a cubrir en el número, al señalar que “1. El presente Convenio se aplicará a toda la legislación relativa a las ramas de seguridad social relacionadas con: a) las prestaciones económicas de invalidez; b) las prestaciones económicas de vejez; c) las prestaciones económicas de supervivencia; y, d) las prestaciones económicas de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional”. Como es posible apreciar, se otorga una clara preferencia en el convenio a aquellas prestaciones periódicas, es decir, a aquellas que implican el pago de una suma de dinero regularmente tales, como las pensiones en sus diversos tipos.

No obstante lo anterior, en relación a las prestaciones médicas previstas se puede ampliar el ámbito material, extendiéndolo a prestaciones o regímenes excluidos en un principio. Los acuerdos bilaterales o multilaterales mediante los que se proceda a esa extensión, y los efectos de la misma, se inscribirán en el Anexo III. Las reglas correspondientes a los regímenes y/o prestaciones que sean objeto de extensión

¹¹Hirose, K.; Nikac, M.; y Tamagno, E.; Social Security for Migrant Workers. A Right based Approach. International Labour Organization. Decent Work Technical Support Team. Country Office for Central and Eastern Europe – Budapest. ILO. 2011; p. 24.

¹²Sobre el Convenio n° 102 de la OIT se sugiere revisar lo expuesto en Arellano Ortiz, P.; Lecciones de Seguridad Social. Librotecnia. Santiago de Chile. 2015; Cifuentes Lillo, H.; Arellano Ortiz, P.; y Walker Errázuriz, F.; Seguridad social, Parte General y Pensiones. Librotecnia. Santiago, 2013. OIT. Introducción a la seguridad social. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 1984.

afectarán únicamente a los Estados que las hayan suscrito, sin que surtan efectos para los demás Estados Parte del Convenio.

Se puede constatar que, como en general, se siguen los mismos criterios que se contienen en los convenios bilaterales de seguridad social. Estos apuntan a dos riesgos principalmente, unos convenios dedicados a los riesgos asociados con la edad, y otros relativos a la salud, pero ninguno de ellos incluye prestaciones no contributivas¹³. De esta manera, la gran mayoría de los convenios solamente protegen la vejez, lo que preocupa entonces es que el trabajador al final de su vida activa, cuando pase a su vida pasiva, efectivamente tenga una pensión. El CMISS pareciese seguir esta aproximación.

Dentro de la regulación de la UE, el ámbito de aplicación de su coordinación intenta incluir a todos estos riesgos. Por su parte, la coordinación iberoamericana, a diferencia de la coordinación europea, toma un criterio pragmático y limita los riesgos a cubrir. El CMISS cubre solamente las prestaciones monetarias por los riesgos de vejez, invalidez, supervivencia y por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Si se siguiera el modelo europeo, hay que notar que éste sí cubre efectivamente todos los riesgos, contrariamente a lo que ocurre con el CMISS, que sólo cubre los más importantes que corresponden a aquéllos con pagos periódicos. Pero, además, los riesgos incluidos dependen de la estructura que se tenga para poder proteger. A nuestro parecer, no debiese descuidarse el resto de los riesgos sociales, como por ejemplo los accidentes del trabajo o las prestaciones familiares.

En general, se privilegia en los convenios a las prestaciones contributivas, es decir, cuando efectivamente hay una contribución o cotización de por medio para la obtención de la prestación de seguridad social. Así, se señala en forma expresa en el número 4 que: “el Convenio no se aplicará a los regímenes no contributivos, ni a la asistencia social, ni a los regímenes de prestaciones en favor de las víctimas de guerra o de sus consecuencias”. Entonces, ¿qué sucede con la coordinación de las prestaciones no contributivas? Al respecto ha existido una larga discusión, en Europa hoy día se acepta, e incluso algunos países pueden hacer ciertas reservas, pero puede existir lo que se denomina la exportación de una prestación no contributiva en la coordinación europea. En el Convenio Iberoamericano no existe esa posibilidad.

Estimamos que sin lugar a dudas la decisión de excluir las prestaciones no contributivas del CMISS ha sido de índole política¹⁴. De hecho, se destaca este carácter en el texto debido a que la región no posee la misma cohesión política regional que sí posee la

¹³Arellano Ortiz, P.; “Trabajadores Migrantes y Seguridad Social: Aproximación Nacional e Internacional a los Mecanismos de Protección que Otorgan Continuidad a sus Prestaciones, II Parte”. Revista Chilena de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social, Departamento de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Facultad de Derecho. Universidad de Chile. V. 4 n° 7/2013, pp. 119-133; Cifuentes Lillo, H.; “Tratados Internacionales de Seguridad Social: Convenios Bilaterales” en: Estudios en Homenaje al profesor William Thayer. Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Santiago. 1998; p. 21.

¹⁴Sobre esta discusión ver: Arellano Ortiz, P.; “Prestaciones No Contributivas de los Trabajadores Migrantes: un Desafío Pendiente en Latinoamérica” en: Revista Ius et Praxis. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Talca. Año 20 n°2/2014; pp.473-494; Sánchez-Rodas Navarro, C.; “Libre Circulación de Personas y Prestaciones en Metálico No Contributivas” en: Sánchez-Rodas Navarro, C.; (Dir.) La Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social. Los Reglamentos 883/2004 y 987/2009. Murcia. Laborum, 2010, pp. 91-100.

región europea. Y que la importancia de la adopción de este texto radica en la decisión política de los países miembros en abordar la protección de seguridad de los trabajadores migrantes de la región iberoamericana¹⁵.

Tanto en los sistemas europeos de seguridad como en los latinoamericanos, uno de los principios básicos es el logro de la protección universal, tanto de todas las personas como también de todos los riesgos sociales. Existen en ambas regiones en los sistemas nacionales prestaciones contributivas y no contributivas. Sin embargo, los niveles de cobertura de la seguridad social en Europa son muy superiores. Ante esto se ha intentado buscar los mecanismos que permitan una mayor inclusión en la protección de todas las personas, incluidos los trabajadores migrantes. Así es como existe un fuerte movimiento que tiende a la extensión de la seguridad social a quienes por diversas razones se encuentran excluidos. Esto se ha llevado a cabo principalmente a través de prestaciones no contributivas¹⁶. Entonces, la discusión sobre la naturaleza de las prestaciones a incluir en la coordinación resulta de particular importancia en la región Iberoamericana, donde hoy en día se extiende la seguridad social a través de mecanismos no contributivos, como es el caso de Chile con su programa Chile Solidario, Bolivia con la Renta Dignidad, y Brasil con Bolsa familia.

Pero la importancia de estas prestaciones resulta ser mayor para América Latina que para los países europeos¹⁷. Vistas las características de la migración en la región latinoamericana, tales como el nivel de informalidad y la falta de capacidad contributiva, se hace necesario poder establecer una coordinación de las prestaciones no contributivas para los migrantes de la región. Cabe además mencionar que muchos trabajadores migrantes son a menudo beneficiados de prestaciones no contributivas o asistenciales, y su exclusión puede causarles un grave perjuicio al momento de verse obligados a migrar.

En el artículo 3.2 se precisa que el convenio se aplica a los regímenes contributivos de seguridad social, generales y especiales. No obstante, en relación a estos últimos se pueden establecer excepciones las cuales deben ser incluidas en el Anexo I. Además, el convenio permite a los Estados Parte excluir alguna prestación de su ámbito material de

¹⁵Jiménez A.; “Una Experiencia Inédita”. Op. cit.; p. 19.

¹⁶Respecto a los ejemplos de prestaciones no contributivas revisar: OIT; Seguridad Social para la Justicia Social y una Globalización Equitativa. Conferencia Internacional del Trabajo. 100ª reunión, Informe VI, Sexto punto del orden del día. Discusión recurrente sobre la protección social (Seguridad Social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la Justicia Social para una Globalización Equitativa. Ginebra. 2011; OIT, Piso de Protección Social para una Globalización Equitativa e Inclusiva. Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet, Convocado por la OIT con colaboración de la OMS. OIT. Ginebra, 2011. OIT; General Survey Concerning Social Security Instruments in Light of the 2008. Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution). Report III (Part 1B). International Labour Conference. 100th Session. 2011. OIT; Extending Social Security to All. A Guide through Challenges and Options. International Labour Office. Social Security Department. Geneva. ILO.

¹⁷Arellano Ortiz, P.; y Briganti, F.; “Europa y América Latina: Encuentros y Desencuentros en la Búsqueda de la Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social” en: Programa de Estudios Europeos UDEC. Europa y América Latina. Dos caminos, ¿Un Destino Común?. Programa de Estudios Europeos Universidad de Concepción (RIL Editores) 2012, pp. 125-155.

aplicación. Esto se colige de lo establecido en el artículo 3.3, en donde se señala que el Convenio no será de aplicación a las prestaciones económicas reseñadas en el Anexo II, que bajo ninguna circunstancia puede incluir alguna de las ramas de Seguridad Social señaladas en el artículo 3.1.

En el artículo 3.5 se contiene una norma de apertura bastante innovadora, mediante la cual el ámbito material de aplicación puede ser extendido si así lo estiman conveniente los países que han suscrito el CMISS. Así, se indica que “dos o más Estados Parte del presente Convenio podrán ampliar el ámbito objetivo del mismo, extendiéndolo a prestaciones o regímenes excluidos en principio. Los acuerdos bilaterales o multilaterales mediante los que se proceda a esa extensión y los efectos de la misma se inscribirán en el Anexo III.

Las reglas correspondientes a los regímenes y/o prestaciones que hayan sido objeto de extensión, conforme a lo previsto en el apartado anterior, afectarán únicamente a los Estados que las hayan suscrito, sin que surtan efectos para los demás Estados Parte”.

Como ya señalamos, esta es la vía que existe para incluir las prestaciones médicas para el caso que exista ya un convenio bilateral de seguridad social que cubra el riesgo de asistencia sanitaria. Estimamos que no es el único riesgo que se puede incorporar, aunque en la práctica eso puede tornarse complejo ya que se trata de prestaciones que en general son concebidas por los estados como no contributivas. Nos referimos por ejemplo a las prestaciones familiares que, a nuestro parecer, podrían incorporarse pero luego se requerirá un esfuerzo innovador para hacerlo coincidir con la lógica del CMISS.

III. REFLEXIONES FINALES

Como se describió a lo largo de este trabajo, en la Unión Europea existe un entramado complejo de normas que permiten al migrante poder gozar de las prestaciones de seguridad social cuando se desplaza dentro de dicha región. Los reglamentos europeos se han ocupado de proteger la continuidad de las prestaciones de seguridad social en forma completa incluyendo todos los riesgos sociales y todos los mecanismos, contributivos y no contributivos. Tal como se enunció, existen normas para coordinar específicamente prestaciones para ciertos riesgos sociales, que son generalmente entregadas a través de prestaciones no contributivas, como es el caso de las prestaciones familiares. El migrante latinoamericano, en cambio, se ve imposibilitado de recibir estas prestaciones no contributivas, lo que sin duda afecta al bienestar de los dependientes que se encuentren a su cargo. Aquí cabe señalar que la protección del trabajador migrante en cuanto a derecho humano debe abarcar tanto al migrante como a su familia, siendo irrelevante su situación migratoria. Este argumento de derechos humanos sin duda se encuentra en conflicto con la protección modelada en el CMISS, ya que no se cubren en forma integral las necesidades del trabajador migrante.

De entre los argumentos que se han esgrimido para justificar la coordinación de las prestaciones no contributivas se encuentra el que señala que se debe considerar a las regulaciones de seguridad social como normas de *ius cogens*¹⁸. Se estima que el

¹⁸Contador Abraham, P.; “El Tratamiento de las Prestaciones No Contributivas en el marco de los Convenios de Seguridad Social ratificados por Chile” en: Arellano Ortiz, P.; (Ed.) Trabajadores

argumento, como ya se mencionó, es más simple: toda persona tiene derecho a la seguridad social. Se constata que se protege por parcialidades y que el ideal es proteger todos los riesgos. Este elemento debe consistir en cubrir todos los riesgos no importando el mecanismo, tan sólo por el hecho que se debe garantizar la seguridad social como derecho humano.

El campo de aplicación material limitado del CMISS no debemos pensarlo desde una mirada negativa. Todo lo contrario. Se ha demostrado que en términos de técnica jurídica y de implementación práctica ha resultado ser un éxito frente a experiencias previas. El hecho de que no se cubran todos los riesgos ni todos los mecanismos debe ser mirado dentro de la perspectiva de una progresividad en la implementación de los derechos sociales. Así, entonces, esperamos que el CMISS sea un primer paso hacia la adopción de un instrumento más complejo y completo en un tiempo, tal como lo ha hecho la Unión Europea. Se trata entonces a nuestro parecer de una cuestión de tiempo para que se cuente con un instrumento regional que contenga una protección integral de las necesidades de los trabajadores migrantes iberoamericanos.

Migrantes y Seguridad Social. Librotecnia. Santiago. 2015, pp. 87-121. En un enfoque similar sobre el *ius cogens* revisar: Arellano Ortiz, P.; “La conformidad de la Legislación Chilena a las Normas Internacionales del Trabajo de la OIT”. Revista de Derecho de la Universidad Católica de la Santísima Concepción, junio 2011, pp. 39-60.