

---

# LOS “ESTADOS” DEL MERCOSUR

JORGE E. FERNÁNDEZ REYES<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCION

El “Mercado Común del Sur” (MERCOSUR) en tanto proceso de integración, ha sido objeto de innumerables estudios por parte de la doctrina especializada, ya sean éstos referidos a su institucionalidad orgánica y normativa; así como a sus aspectos comerciales y económicos; al igual que a las restantes “dimensiones” (i.e. sociales, culturales, etc.) que se le han ido incorporando desde su acto fundacional en marzo de 1991 hasta la actualidad.

Con la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, los Estados fundadores, decidieron conformar un “Mercado Común” antes del 31 de diciembre de 1994 cuya denominación es el “Mercado Común del Sur” y la sigla que lo identifica es “MERCOSUR”.

Vale decir, la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, adquieren entonces por su participación en el acto fundacional del MERCOSUR, la condición de “Estados fundadores” del proceso de integración, y a su vez son expresamente denominados en el Preámbulo del Tratado de Asunción y en varias de sus disposiciones como “Estados Partes” o “Estado Parte”. (2)

Se trata de un esquema de integración regional de naturaleza intergubernamental, esto es, la estructura orgánica institucional (i.e. sus órganos) se encuentra conformada por representantes de cada uno y de todos los Estados Partes, y por lo tanto los integrantes de los órganos participan en representación de sus países y responden esencialmente a los intereses de sus mandantes, sin perjuicio de los intereses comunes del propio proceso. (3)

Asimismo, las “Normas MERCOSUR”, emanadas de los órganos principales y decisivos del acuerdo regional (Consejo del Mercado Común/CMC; Grupo Mercado Común/GMC; y Comisión de Comercio del MERCOSUR/CCM), deben someterse a un proceso de incorporación (“internación” o “nacionalización”) a los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados Partes para su vigencia en cada Estado y al mecanismo de la vigencia simultánea en el MERCOSUR previsto en el Protocolo de Ouro Preto. (4)

Como decíamos anteriormente, la finalidad del esquema de integración, era – en su origen - la conformación de un “Mercado Común” antes del 31 de diciembre de 1994,

---

1 Director de la Maestría en Integración y Comercio Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo – Uruguay – Ex Profesor Titular de Derecho de la Integración de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo - Ex Director de la Secretaría del MERCOSUR.

2 Artículos 1 a 8; 11; 12; 16; 18 a 22 y 24, y en los Anexos del Tratado de Asunción.

3 Artículo 2 del Protocolo de Ouro Preto (Protocolo Adicional a la Estructura Institucional del MERCOSUR).

4 Artículos 38, 40 y 42 del Protocolo de Ouro Preto (Protocolo Adicional a la Estructura Institucional del MERCOSUR).

sin embargo dicho objetivo no se logró en la fecha indicada, ingresando entonces a un estadio de la integración que se tipifica por los propios negociadores e integrantes de la estructura institucional al igual que normativamente, como una “Unión Aduanera” pero “imperfecta” o “incompleta”, habida cuenta de que no cuenta con todos los instrumentos de “política comercial” propios de dicha modalidad de integración, o para ser más precisos del punto de vista jurídico, no responde íntegramente a las características establecidas en los literales i) y ii) del numeral 8 del Artículo XXIV Parte III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947), y a las disposiciones del Entendimiento relativo a la interpretación del Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. <sup>(5)</sup>

No obstante, corresponde señalar, que la voluntad integracionista de los Estados Parte del MERCOSUR, se ha venido reiterando en términos de la profundización del proceso, con el objetivo de lograr la conformación del Mercado Común previsto en el artículo 1 del Tratado de Asunción. <sup>(6)</sup>

Hechas estas breves precisiones del esquema de integración, que surgen del acto fundacional del MERCOSUR y de sus Protocolos Adicionales, y que del punto de vista comercial se basa en un Acuerdo Preferencial de Comercio al amparo del Tratado de Montevideo de 1980 (que crea la ALADI), se encuentran los Estados fundadores, que a su vez son Estados Partes del bloque regional.

En el marco del desarrollo del proceso de integración, y desde el Derecho Derivado, se crea la figura de los “Estados Asociados” del MERCOSUR, aspecto que atendiendo a sus características, podría considerarse tanto como una modalidad de relacionamiento externo del bloque regional con los restantes países de la ALADI con base a Acuerdos Preferenciales de Comercio, o como una instancia previa o preparatoria del ingreso de estos Estados como miembros plenos o Estados Partes del MERCOSUR, o de ambas cosas.

La intención de este trabajo, es entonces, analizar a la figura de las distintas categorías de “Estados” del MERCOSUR desde: (i) la vinculación orgánica institucional con el proceso de integración; (ii) el régimen aplicable; y (iii) los derechos y obligaciones, que surgen producto de la condición jurídica institucional que detentan en el marco del proceso de integración regional.

## 2. LOS ESTADOS “FUNDADORES” Y LOS ESTADOS “PARTES” DEL MERCOSUR

Complementando lo expresado en la parte introductoria de este trabajo, la primera referencia que corresponde formular del punto de vista orgánico institucional del MERCOSUR, es a los “Estados fundacionales o fundadores” del “MERCOSUR”, es decir,

5 Al respecto, se señalan las Decisiones CMC No. 13/93 de enero de 1994 que dispone la formalización de una Unión Aduanera, y la Decisión CMC No. 5/94 de agosto de 1994, al igual que las restantes disposiciones que indican la puesta en funcionamiento de la Unión Aduanera a partir del 1 de enero de 1995.

6 A vía de ejemplo el Programa de Relanzamiento del MERCOSUR en el año 2000, y los resultados de la Cumbre de San Juan en la República Argentina en el mes de agosto de 2010.

aquellos Estados que suscribieron el Acto fundacional del mecanismo de integración mediante la firma del Tratado de Asunción.

Dicha condición, no tiene un reconocimiento expreso como tal en el texto fundacional, salvo su referencia en distintas disposiciones, y por lo tanto, la misma no es representativa de atribuciones o prerrogativas específicas, salvo aquellas derivadas del contenido del Tratado de Asunción y sus Anexos en cuanto a que se alude a los mismos, al igual que la necesaria integración inicial de los órganos principales y auxiliares del bloque regional.

Asimismo, estos Estados fundadores, son denominados tanto por el Preámbulo del Tratado de Asunción como en su parte dispositiva, como “Estados Partes” y en ocasiones como “Estados Parte”, terminología que se reitera en prácticamente toda la normativa del MERCOSUR, por lo que dicha condición surge explícitamente del acto constitutivo del proceso de integración.

Esta forma de identificar a los Estados que integran el “MERCOSUR” con la totalidad de derechos y obligaciones como “Parte” o “Partes” del bloque regional, no solamente tiene su consagración normativa expresa, sino que la doctrina especializada ha acuñado esta denominación cuando se trata de un proceso de integración de naturaleza intergubernamental, siendo la denominación utilizada en el caso de esquemas de integración comunitarios o supranacionales, la de “Estados Miembros”. (7)

No menos cierto, es que recientemente en la “normativa MERCOSUR”, se aprecia con mayor frecuencia la utilización del término “Estados Miembros” al referirse a los Estados integrantes del MERCOSUR, cuando a nuestro criterio no es ajustado a la categorización que en forma expresa realiza el Tratado fundacional.

Pues bien, a su vez la condición de Estado Parte del MERCOSUR, se puede obtener al amparo del régimen establecido en el artículo 20 (Capítulo V) del Tratado de Asunción, que en sustancia regula la “adhesión” (“incorporación” o “ingreso”) de nuevos Estados (Parte) al MERCOSUR, lo que naturalmente los va a distinguir de los Estados “fundacionales”.

Desde el Derecho Originario, el principio general que se establece es que “el Tratado” está “abierto” a la adhesión, y en la reglamentación del artículo referido se articula el cumplimiento de determinados requisitos necesarios y sin excepciones en cuanto a su cumplimiento. (8) (9)

La “adhesión” de nuevos integrantes como Estados Parte al proceso de integración, esto es, al MERCOSUR, se debe desarrollar – según lo dispone el Tratado de Asunción

7 Algunos autores categorizan en forma genérica tanto a los Estados Partes como a los Estados Miembros, como Estados plenos, en el sentido de que son titulares de todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estados integrantes del esquema de integración.

8 Atendiendo a las Fuentes del Derecho en función de su origen, se considera al Derecho Originario (o Derecho Primario) como aquel que corresponde al acto fundacional del proceso o esquema de integración y sus protocolos adicionales al Tratado original; siendo el Derecho Derivado (o Derecho Secundario), aquel emanado de los órganos creados por el Tratado fundacional o sus modificativos.

9 A nuestro criterio, se trata de una clara manifestación normativa del “regionalismo abierto”, en tanto forma de integración regional.

en el artículo 20 – siguiendo determinado requisitos, que luego son reglamentos por el Consejo del Mercado Común.

En efecto, se indica en el artículo referido, que (i) el proceso de adhesión debe realizarse mediante “negociaciones”; (ii) que la posibilidad de solicitar su adhesión, se encuentra limitada a los restantes países integrantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); y que dicha solicitud (iii) solamente se podrá formalizar luego de transcurrido un período de 5 (cinco) años a partir de la vigencia del Tratado de Asunción.

No obstante ello y con relación a este último requisito, en forma excepcional y dentro del plazo de cinco años antes aludido, se aceptaba por el artículo señalado, el ingreso de cualquier país que cumpliera con la condición de ser miembro de la ALADI, y que además no formase parte – en ese entonces - de un esquema de integración regional o de una asociación extraregional.

Esta posibilidad o régimen de excepción contemplado en el artículo 20 del Tratado de Asunción, se entendió como una “invitación” a la República de Chile a adherirse al MERCOSUR, en tanto país integrante de la ALADI y que no se encontraba incorporado a ningún esquema de integración regional o asociación extraregional, lo que no se verificó en los hechos.

Por último, el párrafo final del citado artículo 20 del Tratado de Asunción, exige (iv) la “decisión unánime” de los Estados Partes, es decir, la aprobación de las solicitudes por todos los Estados Parte del MERCOSUR, lo que supone – por la naturaleza intergubernamental del proceso - que tanto en el seno del MERCOSUR (v.g. Consejo del Mercado Común), como en el ámbito de cada Estado Parte y conforme al ordenamiento jurídico de cada uno de ellos y por los mecanismos establecidos normativamente, se aceptara la “adhesión” del Estado solicitante.

Decíamos anteriormente, que el artículo 20 del Tratado de Asunción fue reglamentado por el Consejo del Mercado Común, y esto se realizó por medio de la Decisión CMC No. 28/05 de 7 de diciembre de 2005, que regula “... las condiciones para la adhesión de un nuevo Estado Parte al MERCOSUR...”, estableciendo en forma detallada los requisitos de fondo y de forma que se requieren para obtener el “status” de Estado Parte.<sup>(10)</sup>

Vale decir, además de reiterar los requisitos ya establecidos en el artículo 20 del TA para la “adhesión” al Tratado, en el sentido de que: el proceso de adhesión deberá realizarse a través de negociaciones; que es necesaria la condición de países miembros de la ALADI; que debe presentarse una solicitud al MERCOSUR; y que la “adhesión” debe ser aprobada por la decisión unánime de los Estados Partes; la Decisión CMC No. 28/05, regula aspectos puntuales del mecanismo en cuanto a su forma, al igual que incorpora exigencias de fondo que no se encontraban previstas en el artículo 20 del TA pero que son coincidentes con el cumplimiento de los objetivos propios del proceso de integración.

A título simplemente ilustrativo y en lo que refiere a los aspectos formales, la “solicitud por escrito” se canaliza a través de la Presidencia Pro Tempore del Consejo del

<sup>10</sup> La Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. No. 28/05 fue aprobada en la XXIX Reunión del CMC en la ciudad de Montevideo, el 7 de diciembre de 2005.

Mercado Común, y la misma en el ámbito del MERCOSUR, vale decir la solicitud, debe ser “aprobada por unanimidad de los Estados Partes”, y será “formalizada en una Decisión del Consejo del Mercado Común” (artículos 1 y 2 de la Decisión CMC No. 28/05).

Se deben cumplir esas instancias sucesivas en el tiempo, y a partir de las mismas el Consejo del Mercado Común (órgano principal, decisorio y político del MERCOSUR), encarga al del Grupo Mercado Común, para que a través de un Grupo Ad Hoc creado a esos efectos y los representantes del Estado adherente, den inicio al proceso de “negociaciones” (artículo 3 y 4 de la Decisión CMC No. 28/05) tendientes a instrumentar el proceso de adhesión de dicho Estado al MERCOSUR.

Decíamos entonces que con la aprobación de la solicitud formalizada en una Decisión del CMC, comienzan las negociaciones, para ajustar los términos y condiciones específicos de la “adhesión”, debiendo incluirse obligatoriamente: (i) la adhesión al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto y al Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR; (ii) la adopción del Arancel Externo Común del MERCOSUR, y en su caso un cronograma de convergencia para su aplicación; (iii) la adhesión al Acuerdo de Complementación Económica No. 18 y sus Protocolos Adicionales, a través de un Programa de liberalización comercial; (iv) la adopción del acervo normativo del MERCOSUR incluyendo las normas en proceso de incorporación; (v) la adopción de los instrumentos internacionales celebrados en el marco del Tratado de Asunción; y (vi) la modalidad de incorporación a los acuerdos celebrados en el ámbito del MERCOSUR con terceros países o grupos de países (artículo 4 de la Decisión CMC No. 28/05).

Siguiendo con los aspectos procedimentales, del resultado de estas negociaciones se informa al Consejo del Mercado Común, en un plazo máximo de 180 días a partir de la primera reunión del Grupo Ad Hoc, sin perjuicio de la prórroga automática prevista en la norma y se requiere un pronunciamiento del CMC sobre la situación del Estado adherente en caso de que no se llegue a un acuerdo en los plazos indicados (artículo 5 de la Decisión CMC No. 28/05).

Al culminar las negociaciones referidas se suscribe un “Protocolo de Adhesión” donde se encuentran los términos, condiciones y plazos del proceso de adhesión definitiva del Estado adherente al MERCOSUR.

A partir de la aprobación del “Protocolo de Adhesión” a nivel del MERCOSUR, el tema se traslada al ámbito interno de cada Estado Parte del MERCOSUR, para que a través de los procedimientos que establezcan sus respectivos ordenamientos jurídicos (i.e. Constituciones Nacionales o Leyes Constitucionales) se incorpore al ordenamiento jurídico de cada uno de ellos (artículo 6 de la Decisión CMC No. 28/05).

Corresponde en esta instancia, disentir con el criterio generalmente aceptado, de que a partir de la aprobación del “Protocolo de Adhesión” en el ámbito del MERCOSUR, y con la firma del “Estado adherente”, éste último es denominado como “Estado Parte” sin aclaración alguna, y en algunos casos como “Estado Parte” en proceso de incorporación.

Y ello no es así, por el contrario, se trata de la suscripción de un documento que ordena y regula temporal y sustantivamente el “proceso de incorporación” del Estado



adherente al esquema de integración, al que le falta – porque así lo requiere la normativa vigente - la expresa aprobación de los Estados Partes, en el seno de cada uno de ellos y conforme a los mecanismos institucionales previstos en su ordenamiento jurídico.

Vale decir, con la entrada en vigencia dicho Protocolo mediante la “incorporación al ordenamiento jurídico” de todos y cada uno de los Estados Partes (dice el artículo 6 de la reglamentación “Estados signatarios”), y a partir de esa instancia institucional, el Estado adherente adquirirá - a nuestro criterio – la condición de “Estado Parte en proceso de incorporación”, y podrá actuar con voz y voto en las reuniones de los órganos y foros del MERCOSUR (artículos 6 y 7 de la Decisión aludida).

Resumiendo, en el artículo 20 del Tratado de Asunción y en la reglamentación dictada por el Consejo del Mercado Común a través de la Decisión CMC No. 28/05, complementada con la normativa vigente en el MERCOSUR, se establecen los requisitos de forma y de fondo que deben ser cumplidos para poder “adherirse” al MERCOSUR e ingresar en la condición de “Estado Parte”, diríamos “pleno” y por lo tanto, ser titular de los derechos y obligaciones derivados de dicha condición o “status” orgánico institucional dentro del MERCOSUR.

Esto significa, en el marco del Protocolo de Adhesión, adherir expresamente al Tratado de Asunción, y a los Protocolos vigentes al momento de la firma (a vía de ejemplo al Protocolo de Ouro Preto, al Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias del MERCOSUR, al Protocolo Modificadorio del Protocolo de Olivos, al Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR, al Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, etc.) y naturalmente una vez adquirida la condición de Estado Parte, formará parte de la aprobación de los posteriores.

Aquellos Estados que tenían anteriormente la condición de Estados Asociados, ya habían expresado su adhesión a la “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR” del 25 de junio de 1996, y del “Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile” del 24 de julio de 1998, según surge del artículo 2 de la Decisión CMC No. 18/04 del 7 de julio de 2004, que recientemente ha sido modificado por el artículo 2 de la Decisión CMC No. 14/15 del 16 de diciembre de 2015, incluyéndose en el texto “... así como todo instrumento complementario y/o modificadorio de éste en vigor al momento de la presentación de dicha solicitud.”<sup>(11)</sup> <sup>(12)</sup>

El contenido del “Protocolo de Adhesión” que naturalmente varía en función del país adherente y es el resultado de las negociaciones a que nos hemos referido, regula en el ámbito comercial, el plazo para la adopción del acervo normativo del MERCOSUR por

11 Esto aplica a los dos Estados que han solicitado su incorporación al MERCOSUR como Estados Partes, dado que tenían la condición de Estados Asociados al MERCOSUR, y por lo tanto habían adherido – en su oportunidad – a los Protocolos indicados en estas Decisiones. Si se tratase de Estados que no tuvieran la condición de Estados Asociados, en el Protocolo de Adhesión o en Decisión complementaria deberán expresamente adherir a este Protocolo y Declaración Presidencial.

12 El artículo 2 de la Decisión CMC No.11/13 de 11 de julio de 2013, que sustituyó el artículo 2 de la Decisión CMC No. 18/04, había incluido el Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR (Ushuaia II) que luego fue eliminado por la Decisión CMC No. 14/15.

parte del Estado adherente, de la Nomenclatura Común del MERCOSUR, el Arancel Externo Común, y además crea un Grupo de Trabajo para regular el programa de liberalización comercial, mientras que los aspectos sociales son contemplados como forma de profundizar su compromiso con la inclusión social y las condiciones de vida digna para sus habitantes.

Dos han sido las experiencias vinculadas con este “mecanismo o proceso de adhesión” al MERCOSUR a los efectos de adquirir la condición de Estado Parte por Estados miembros de la ALADI, habiendo “finalizado” una de ellas (i.e. la República Bolivariana de Venezuela), mientras que la restante (i.e. el Estado Plurinacional de Bolivia) se encuentra en el proceso de adhesión establecido en la normativa señalada anteriormente, según detallaremos seguidamente.

La secuencia cronológica de las diversas instancias de la República Bolivariana de Venezuela con la finalidad de adquirir la condición de Estado Parte del MERCOSUR, es ilustrativa en cuanto al “cumplimiento” y al “incumplimiento” del régimen de adhesión previsto en el artículo 20 del TA y de la Decisión CMC No. 28/05, es decir del ordenamiento jurídico del MERCOSUR.

Decimos “cumplimiento” por la secuencia seguida desde la solicitud de ingreso al MERCOSUR (Decisión CMC No. 29/05 de 8 de diciembre de 2005), hasta la definitiva aprobación del Protocolo de Adhesión por parte de la República del Paraguay (en el mes de diciembre de 2013), y por ende la culminación del proceso de incorporación plena.

Lo que no quita el “incumplimiento” que se dio en el ámbito del MERCOSUR, por el irregular “ingreso” acontecido (Declaración de los Presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay el 29 de junio de 2012 y Decisión CMC No. 27/12 de 30 de julio de 2012 sin la participación de Paraguay), al haberse suspendido a la República del Paraguay en el MERCOSUR y por lo tanto eludido la negativa del Parlamento paraguayo (i.e. Senado) de aprobar el mencionado Protocolo, y de esa forma se posibilitó que tres países dieran por aprobado el mencionado Protocolo de Adhesión y por lo tanto su “irregular” “incorporación plena” a partir del 12 de agosto de 2012.

Veamos brevemente, las distintas etapas que se sucedieron en el tiempo, hasta la “definitiva incorporación” de la República Bolivariana de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR, a los efectos de ejemplificar la aplicación del mecanismo de adhesión de un Estado conforme al artículo 20 del TA y su reglamentación posterior.

La primera referencia es que la República de Venezuela tenía la condición de “Estado Asociado” del MERCOSUR, desde el 16 de diciembre de 2004 (Decisión CMC No. 42/04), aspecto que veremos en el próximo Capítulo, y a su vez un Acuerdo de Alcance Parcial (de Complementación Económica) AAP.CE No. 59, que prevé la creación de un espacio económico ampliado a través de la conformación de un Área de Libre Comercio.

Con posterioridad, el Gobierno de dicho país presenta la solicitud de incorporarse al MERCOSUR como Estado Parte, la que es aceptada por el Consejo del Mercado Común por la Decisión CMC No. 29/05 de 8 de diciembre de 2005, dando comienzo al proceso

de negociaciones entre los Estados Partes del MERCOSUR (a través del Grupo Mercado Común) y el “Estado adherente”, y se aprueba el Acuerdo Marco para la Adhesión que forma parte de esta Decisión.

Las negociaciones culminan el 4 de julio de 2006 con la firma del Protocolo de Adhesión y sus dos Anexos (listas preferentes para la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay), y comienzan las instancias correspondientes a la incorporación al ordenamiento jurídico de dicho Protocolo en los Estados Partes del MERCOSUR, a tenor de lo dispuesto en el artículo 20 del TA y el artículo 6 de la Decisión CMC No. 28/05.

Si bien el mismo es aprobado por la República Argentina, la República Federativa del Brasil y la República Oriental del Uruguay, el Parlamento de la República del Paraguay (específicamente el Senado), no ratifica el Protocolo de Adhesión, lo que determina la imposibilidad de que - a nuestro criterio y del punto de vista jurídico - la República Bolivariana de Venezuela, adquiera la condición de Estado Parte del MERCOSUR.

La situación derivada de la irregular “suspensión” de la República del Paraguay en el MERCOSUR en sucesivas instancias acontecidas los días 22, 28 y 30 de junio de 2012 por parte de los tres Estados Partes restantes (suspensión de los derechos políticos), y a partir de allí la consecuente ilegítima “incorporación” de la República Bolivariana de Venezuela como Estado Parte el 12 de agosto de 2012, ha provocado el análisis en profundidad del artículo 20 del Tratado de Asunción y la Decisión que lo reglamenta en cuanto a los requisitos exigidos para adquirir la condición de Estado Parte, esto es, lograr la “adhesión” de un país al bloque regional como Estado Parte.

A nuestro criterio, al no contar el “Protocolo de Adhesión” referido con la aprobación de la República del Paraguay (i.e. a nivel parlamentario y por lo tanto de su Gobierno y del Estado), el ingreso de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, no se produjo conforme a la normativa vigente y aplicable en el MERCOSUR, ya que no se cumplió con uno de los requisitos establecidos en el artículo 20 del TA y su reglamentación.

No menos cierto es que, y sin perjuicio de las reservas establecidas por la República del Paraguay (aún no resueltas) en ocasión de su “retorno” al MERCOSUR, se produjo una suerte de “convalidación en los hechos” posterior en el tiempo, dado que el 13 de julio de 2013 se produce el levantamiento de la suspensión y la reincorporación de la República del Paraguay al MERCOSUR, así como el mantenimiento de la República Bolivariana de Venezuela como Estado Parte, y posteriormente, es decir el 18 de diciembre de 2013 la República del Paraguay, ratifica el mencionado “Protocolo de Adhesión”, cuya implementación continúa en la actualidad. <sup>(13)</sup>

La segunda situación corresponde al Estado Plurinacional de Bolivia (antes República de Bolivia), quién también tenía la condición de Estado Asociado al MERCOSUR según veremos en el próximo Capítulo y un Acuerdo de Alcance Parcial (de Complementación Económica) suscrito con el MERCOSUR (AAP.AC No. 36).

<sup>13</sup> A título informativo, el Parlamento de la República del Paraguay, no había aprobado el ingreso de Venezuela. El tema en cuestión excede ampliamente el objeto de este trabajo, sin perjuicio de que tiene consecuencias directas en la normativa que se ha estado y se siguió aprobando durante la suspensión de la República del Paraguay, y que en sustancia represento y representa una “crisis institucional” del MERCOSUR.



Con fecha 21 de diciembre de 2006, el Presidente de dicho Estado, presentó formalmente la “solicitud de adhesión” al MERCOSUR como miembro pleno, y a partir de ese momento se dieron inicio a las actividades para la incorporación solicitada, mediante la aprobación de la Decisión CMC No. 1/07 del 18 de enero de 2007 que constituyó el Grupo de Trabajo para negociar los términos y condiciones de la incorporación como Estado Parte al MERCOSUR, actividad que culminó con la elaboración de un “Protocolo de Adhesión” aprobado por el MERCOSUR, y suscrito el 17 de julio de 2012 por el Estado Plurinacional de Bolivia.

Dicho Protocolo también fue afectado por la “suspensión” de la República del Paraguay en el mes de junio de 2012, dado que si bien existió una aprobación del mismo estando suspendida la República del Paraguay, ésta última solicitó aprobar nuevamente el Protocolo de Adhesión en el ámbito del MERCOSUR con su participación, extremo que se verifica mediante la Decisión CMC No. 13/15 del 16 de julio de 2015.

Por último, el proceso de aprobación del Protocolo de Adhesión en cuestión, aún no ha culminado, dado que falta la aprobación por parte de la República Federativa del Brasil, actualmente en trámite legislativo.

La particularidad de ambos Estados en este proceso de adhesión al MERCOSUR como Estado Parte, es haber obtenido la condición de “Estado Asociado” al MERCOSUR con anterioridad a la formulación de la solicitud requerida para ingresar al MERCOSUR como Estado Parte, en una especie de etapa previa que no se encuentra contemplada de esa forma en la normativa MERCOSUR.

Sin embargo, las exigencias establecidas para adquirir la condición de Estado Asociado forman parte de aquellas dispuestas como necesarias en la Decisión CMC No. 28/05 vistas anteriormente.

El interés de los Estados miembros de la ALADI de pertenecer o integrar el MERCOSUR como Estados Parte del proceso de integración, ha tenido diversas lecturas, y parece relacionarse con los avances y retrocesos de la región con un contenido que va más allá de lo estrictamente comercial y económico.

La integración económica y comercial de los Estados en cuestión, se puede lograr y de cierta forma se ha venido desarrollando en sede de un modelo de integración categorizada como “zonas de libre comercio” en el ámbito de los Acuerdos de Alcance Parcial de la ALADI, siendo por lo tanto la membresía al MERCOSUR como Estado Parte, una instancia superior del proceso de integración, que implica derechos, pero también obligaciones superiores a las propias de los Acuerdos de Alcance Parcial.

Por su parte, la visualización política, no parece ser el elemento determinante, aún si la misma se observa desde las “identidades ideológicas” de los gobiernos de estos países en las últimas décadas, dado que se han promovido y conformado instancias propias de esta temática, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y hasta la reciente creación de la “Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC).

Sin embargo, se puede decir que el MERCOSUR ha tenido una respuesta que podríamos categorizar como de contenido político, a partir de la “crisis en el Paraguay” en el año 1996, mediante la aprobación de la “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR” del 25 de junio de 1996, y del “Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile” del 24 de julio de 1998.

Un aspecto que podría resultar de interés para cualquier país miembro de la ALADI (sea o no Estado Asociado al MERCOSUR) para incorporarse como Estado Parte del MERCOSUR, es decir miembro pleno del proceso de integración, independiente o complementariamente a la profundización de las relaciones comerciales y económicos, esto es, a nivel de una Unión Aduanera y hasta la conformación de un Mercado Común, es el avance que el MERCOSUR ha tenido en otras “dimensiones” que pueden ser complementarias de lo económico y comercial, pero que a su vez tienen un contenido “social” propio, como los aspectos culturales, educativos, etc.

En suma, la valoración de la condición de Estado Parte del MERCOSUR, representa en sustancia el ingreso a un proceso de integración, que con sus avances o retrocesos ha marcado un rumbo en la región, hacia una mayor profundización de las relaciones comerciales y económicas entre algunos de los países integrantes de la ALADI, e incorporando otras “dimensiones” que hacen al progreso y bienestar social de los ciudadanos de esos países, en pleno cumplimiento de los objetivos plasmados en el Preámbulo del Tratado de Asunción.

### 3. LA CONDICION DE ESTADO ASOCIADO AL MERCOSUR

El Derecho Originario del MERCOSUR (i.e. Tratado de Asunción y Protocolo de Ouro Preto), no reconoce o contempla la figura del o de los “Estados Asociados” al MERCOSUR, limitándose – como veíamos en el Capítulo anterior – a categorizar a los Estados como “Parte” o “Partes”, regulando a su vez, la incorporación de nuevos “miembros” al esquema de integración regional.

Por su parte, la individualización de los Estados firmantes del Tratado de Asunción, como Estados “Fundadores” surge sin mayores dificultades aun cuando no tengan una consagración normativa.

La condición de Estados Asociados, es una creación posterior en el tiempo en el ámbito del Derecho Derivado, que se ha venido regulando por parte del Consejo del Mercado Común, y cuya primera manifestación – y a nuestro criterio la base de la relación económica y comercial - se encuentra vinculada a la suscripción de Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) por parte de terceros países integrantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con el MERCOSUR. A partir de ello o como su consecuencia, se establece su participación en las reuniones del MERCOSUR y en los Acuerdos que se pudiesen celebrar en los ámbitos de negociación del MERCOSUR. <sup>(14)</sup> <sup>(15)</sup>

14 La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) fue creada por el Tratado de Montevideo de 1980, suscrito el 12 de agosto de 1980 en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay y entró en vigencia el 18 de marzo de 1981.

15 Dentro de los mecanismos previstos por el Tratado de Montevideo de 1980 para ir avanzando en el proceso de in-

En efecto, los antecedentes más lejanos en el tiempo, se encuentran en el mes de enero de 1994 y en el mes de agosto del mismo año, en ocasión de las Reuniones V y VI del Consejo del Mercado Común respectivamente (Actas No. 2 y 3), donde mediante sendas “Declaraciones Presidenciales” se incorporan en calidad de “observadores” en las reuniones de los Grupos de Trabajo del MERCOSUR y en temas de mutuo interés a las delegaciones de la República de Bolivia y de la República de Chile.

Es con la aprobación por parte del Consejo del Mercado Común de la Decisión CMC No. 3/96 del 25 de junio de 1996, que se da inicio a un relacionamiento específico del MERCOSUR (i.e. los cuatro Estados Partes en forma conjunta) con los países miembros de la ALADI, esto es, en el ámbito latinoamericano. <sup>(16)</sup>

La Decisión aludida, aprueba el texto del Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-Chile y los Anexos respectivos, establece su fecha de vigencia, e instruye a los Estados Partes que a través de sus representaciones ante ALADI protocolicen dicho instrumento, extremo que más adelante se analizará con más detenimiento.

Vale decir, es en este ámbito que la negociación prospera, y concluye en un Acuerdo que contiene un Programa de Liberación Comercial, y en virtud de la necesidad de darle cobertura jurídica en el marco del Sistema Multilateral del Comercio (GATT/OMC), se utiliza – al igual que lo hizo el MERCOSUR – el “paraguas jurídico” de la ALADI, a través de un Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (el AAP.CE No. 35). <sup>(17)</sup>

Luego, en diciembre de 1996 en la ciudad de Fortaleza (República Federativa de Brasil), se aprueba un nuevo Acuerdo de Complementación Económica, además del Acta y el Entendimiento entre el MERCOSUR y la República de Bolivia, con características similares a las vistas anteriormente para la República de Chile, incluyendo la necesaria protocolización del Acuerdo en la ALADI, que sería el AAP-CE No. 36.

Simultáneamente en dicha Reunión del CMC, se aprueba la Decisión CMC No. 14/96 (actualmente derogada), que fijaba los criterios que regularían la participación de los países miembros de la ALADI que en el futuro celebrarían “Acuerdos de Libre Comercio” con el MERCOSUR (en sustancia también se refería a la República de Chile y de Bolivia para las instancias posteriores), siendo la primera vez, que la normativa MERCOSUR – a nivel del encabezado de la norma - se refiere a terceros “Países Asociados”.

A título ilustrativo se señala que la regulación de la “integración” de los países de la ALADI que celebraron Acuerdos Preferenciales de Comercio con el MERCOSUR antes referida, fue complementada en forma particular respecto a su participación en las “re-

---

tegración y lograr los objetivos propuestos se encuentran los Acuerdos de Alcance Parcial, que son instrumentos en los que participan algunos (no todos) de los países miembros de la ALADI. En términos generales, en dichos Acuerdos es necesaria la inclusión de las siguientes cláusulas: (i) la admisión de la adhesión de otros países latinoamericanos; y (ii) la aplicación de tratamientos diferenciales en función de las categorías de países reconocidos por el Tratado, es decir: (i) países de menor desarrollo económico relativo; (ii) países de desarrollo económico intermedio; (iii) países mediterráneos; y (iv) otros países miembros. Por otra parte, y de acuerdo a su finalidad pueden ser Acuerdos identificados como: de Complementación Económica; Agropecuarios; de Promoción del Comercio; de Cooperación Científica y Tecnológica; de Turismo; y de Preservación del Medio Ambiente.

16 Las Decisiones citadas se pueden ver en su versión completa en español y en portugués en la página web de la Secretaría del MERCOSUR. [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

17 Los Acuerdos de Alcance Parcial se pueden ver en su texto completo en la página web de la ALADI. [www.aladi.org](http://www.aladi.org).

uniones del MERCOSUR”, para la República de Chile mediante la Decisión CMC No. 12/97 de 15 de diciembre de 1997; para la República de Bolivia a través de la Decisión CMC No. 38/03 de 15 de diciembre de 2003; y para la República de Perú por la Decisión CMC No. 39/03 de 15 de diciembre de 2003 (todas ellas derogadas en lo pertinente por la Decisión CMC No. 18/04 y sus modificativas).<sup>(18)</sup>

Dos son las normas generales que se aprobaron en el año 2004, y que regulan el régimen aplicable a los “Estados Asociados al MERCOSUR”, y que si bien han sufrido algunas modificaciones con el transcurso del tiempo, son la base instrumental de: (i) la “Participación de los Estados Asociados al MERCOSUR” a través de la Decisión CMC No. 18/04 de 7 de julio de 2004; y de (ii) los “Acuerdos celebrados con Estados Asociados del MERCOSUR”, mediante la Decisión CMC No. 28/04 de 16 de diciembre de 2004.

Con la aprobación de la Decisión CMC No. 18/04, se ordenan por primera vez en una sola Norma/MERCOSUR, las condiciones para la “asociación” de los países miembros de la ALADI al MERCOSUR, y se reglamenta su participación en las reuniones de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR en el marco de la profundización del proceso de integración regional, y la intensificación del relacionamiento de los países miembros de la ALADI con los cuales el MERCOSUR celebre “Acuerdos de Libre Comercio”.

Es en esta Decisión, dónde también por primera vez del punto de vista normativo se consagra en forma expresa – en el articulado - la condición” de “Estado Asociado” al MERCOSUR para aquellos países miembros de la ALADI que se encuentren en las condiciones previstas en la misma.

Para la obtención de la “condición” de “Estado Asociado” al MERCOSUR, se requiere – conforme a la Decisión del Consejo del Mercado Común referida – el cumplimiento de determinados presupuestos previos y el desarrollo de un procedimiento para la aceptación formal de dicha condición por parte del MERCOSUR.

Naturalmente, esta norma se aplica a los países que ya tenían la condición de “Estados Asociados” con anterioridad, en lo pertinente, siendo claramente su aplicación en su totalidad para el futuro, esto es, para la incorporación de “nuevos Estados Asociados”.

La condición de Estado Asociado del MERCOSUR, entonces y conforme a esta nueva disposición, solamente la pueden adquirir: (i) los Estados Miembros de la ALADI; (ii) que hayan suscrito un Acuerdo de Alcance Parcial con el MERCOSUR, esto es, se encuentra limitado a dichos países, y cuando ya exista un Acuerdo de Alcance Parcial suscrito, que naturalmente debe comprender aquellos aspectos propios de la categoría de los Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica (“Acuerdo de Libre Comercio” dice la norma); y (iii) que haya sido debidamente protocolizado ante la ALADI.<sup>(19)</sup>

18 Estas normas MERCOSUR, presuponían la existencia de un Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (AAP/ACE) en el ámbito de la ALADI entre el país en cuestión y el MERCOSUR, y si bien el contenido es diverso en cada situación, apuntaban a regular – esencialmente – la participación de las delegaciones de dichos países en las instancias de actuación orgánica del MERCOSUR.

19 Artículo 2 de la Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. No. 18/04 aprobada en la XXVI Reunión del Consejo del Mercado Común, el 7 de julio de 2004 en la ciudad de Asunción – República del Paraguay.

Por lo tanto, aquellos países que cumplan con los requisitos antedichos, se encuentran en condiciones de solicitar formalmente (dice el artículo 2 de la Decisión No. 18/04 “...deberán presentar la solicitud respectiva...”)<sup>20</sup> su incorporación como “Estados Asociados” del MERCOSUR.

La misma deberá presentarse formalmente ante la Presidencia Pro Tempore del Consejo del Mercado Común, debiendo expresamente adherirse al “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia, y la República de Chile” del 24 de julio de 1998, y a la “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR”, aprobada en la Cumbre de Presidentes celebrada el 25 de junio de 1996 en el Potrero de Funes, Provincia de San Luis, República Argentina.<sup>(20)</sup>

Cumplidos estos requisitos (sustantivos y formales), es el Consejo del Mercado Común quién tiene atribuciones para aceptar mediante Decisión expresa, la condición de Estado Asociado del MERCOSUR al país solicitante.

A partir de la aceptación formal de la condición de Estado Asociado, se determinan cuáles son los derechos del mismo, en cuanto a la participación en las reuniones de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR, el régimen que le será aplicable, tanto para los nuevos Estados Asociados, como para la República de Bolivia, la República de Chile y la República del Perú, que según habíamos visto tenían disposiciones expresas que se derogan con esta norma, es decir la Decisión CMC No. 18/04.

A título simplemente ilustrativo, la condición de Estado Asociado, le permite participar como “invitado” (ya sea por invitación del órgano, en respuesta a su solicitud, o en forma permanente en el Foro de Consulta y Concertación Política en temas relacionados con la agenda de interés común), la que deberá ser aprobada por los Coordinadores Nacionales de los cuatro Estados Partes del MERCOSUR en el órgano que se trate, dando cuenta al órgano decisorio superior.

Existen algunas precisiones en cuanto a la forma de desarrollarse las reuniones, a la documentación de las mismas, al lugar de su realización, a los gastos, al igual que el compromiso de los Estados Asociados de realizar los mayores esfuerzos en adherir a determinados Protocolos que se enumeran en el artículo 9 de la Decisión CMC No. 18/04.<sup>(21)</sup>

Recientemente, y en lo que refiere al régimen de participación de los “Estados Asociados al MERCOSUR”, la Decisión CMC No. 14/15 de 16 de julio de 2015, modifica el artículo 1 de la Decisión CMC No. 18/04 y sustituye el texto de los artículos 2 y 9 de la referida Decisión.

En efecto, por la modificación del artículo 1, se incorpora un segundo inciso que posibilita que también puedan solicitar la condición de Estado Asociado aquellos países con

20 Artículos 3 y 4 de la Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. No. 18/04 aprobada en la XXVI Reunión del Consejo del Mercado Común, el 7 de julio de 2004 en la ciudad de Asunción – República del Paraguay.

21 Se refiere a los Protocolos de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de nivel primario y medio no técnico; Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Administrativa y Laboral entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile; Acuerdo sobre Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre el MERCOSUR y la República de Bolivia y la República de Chile; y el Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR.



los cuales el MERCOSUR suscriba Acuerdos conforme a las disposiciones del artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980. <sup>(22)</sup>

Por su parte, la sustitución del artículo 2, incorpora la obligación del Estado Asociado de adherir además de al Protocolo de Ushuaia “... a todo otro instrumento complementario y/o modificadorio de éste en vigor al momento de la presentación de dicha solicitud.” <sup>(23)</sup>

La sustitución del artículo 9, elimina el compromiso de los Estados Asociados al MERCOSUR de realizar los mayores esfuerzos para adherir los instrumentos que allí se indican, y dispone que “Cuando fuera de interés mutuo, los Estados Asociados podrán adherir a Acuerdos suscriptos por los Estados Partes en el marco de las dimensiones política, social y ciudadana del MERCOSUR.”, en una clara flexibilización de los compromisos de los Estados Asociados al MERCOSUR.

Dando ingreso a la segunda de las Decisiones mencionadas como base instrumental del régimen general, en el artículo 11 de la Decisión CMC No. 18/04 se instruye al Grupo Mercado Común (en adelante indistintamente “GMC”), a analizar la posibilidad proponer una propuesta de regulación de la celebración, entrada en vigencia, y solución de controversias de los Acuerdos que se suscriban entre el MERCOSUR y los Estados Asociados.

La propuesta de normalizar estos temas, se concreta con la aprobación de la Decisión CMC No. 28/04 de 16 de julio de 2004, esto es, la segunda norma de carácter instrumental vinculada con los Estados Asociados del MERCOSUR.

Esta norma establece los criterios orientadores de acuerdo a la instrucción del Consejo del Mercado Común antes referida, con relación a los proyectos de Acuerdos negociados en los foros de la estructura institucional del MERCOSUR.

Distingue en el marco de los Acuerdos celebrados: (i) aquellos que tengan la naturaleza de “tratados internacionales”; (ii) de otros instrumentos “más estrechos” sobre la misma materia cuya forma instrumental será definida por el Consejo del Mercado Común (artículos 1, 2 y cláusula final del artículo 5).

En lo que respecta a la regulación de los Acuerdos que tienen naturaleza de Tratados Internacionales, dispone su forma instrumental, el carácter de los mismos, las cláusulas

---

22 Artículo 25°.- Asimismo, los países miembros podrán concertar acuerdos de alcance parcial con otros países y áreas de integración económica de América Latina, de acuerdo con las diversas modalidades previstas en la sección tercera del capítulo II del presente Tratado, y en los términos de las respectivas disposiciones reglamentarias.

Sin perjuicio de lo anterior, estos acuerdos se sujetarán a las siguientes normas:

- a) Las concesiones que otorguen los países miembros participantes, no se harán extensivas a los demás, salvo a los países de menor desarrollo económico relativo;
- b) Cuando un país miembro incluya productos ya negociados en acuerdos parciales con otros países miembros, las concesiones que otorgue podrán ser superiores a las convenidas con aquéllos, en cuyo caso se realizarán consultas con los países miembros afectados con el fin de encontrar soluciones mutuamente satisfactorias, salvo que en los acuerdos parciales respectivos se hayan pactado cláusulas de extensión automática o de renuncia a las preferencias incluidas en los acuerdos parciales a que se refiere el presente artículo; y
- c) Deberán ser apreciados multilateralmente por los países miembros en el seno del Comité a efectos de conocer el alcance de los acuerdos pactados y facilitar la participación de otros países miembros en los mismos.

23 Este artículo modifica la anterior redacción dada por la Decisión CMC No. 11/13 que incluía dentro de los documentos que era necesario adherir al “Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR” (“Ushuaia II), que no había sido incorporado por los Estados Partes.

obligatorias a ser incluidas que se refieren específicamente a la entrada en vigencia del Acuerdo, cuando se aplican los derechos y obligaciones derivados del Acuerdo, los mecanismos de solución de controversias, la adhesión a los mismos, e incluye dos Anexos que contienen el “Modelo de Decisión para aprobar el texto de instrumentos negociados con Estados Asociados” (Anexo I); y el “Modelo de Decisión para aprobar la Adhesión de Estados Asociados a instrumentos suscritos con otros Estados Asociados” (Anexo II).

Dada importancia del tema, en lo que respecta a los mecanismos de solución de controversias, se remite a los que se encuentran vigentes en el MERCOSUR, cuando se trate de aquellos conflictos que se susciten sobre la interpretación, aplicación o el incumplimiento de los Acuerdos antes referidos, lo que deberá establecerse expresamente en los Acuerdos.

Sin embargo, se excluyen de este régimen, las controversias que se susciten en los Protocolos Adicionales al Acuerdo de Complementación Económica suscrito entre el MERCOSUR y el o los Estados Asociados protocolizados ante la ALADI, siendo aplicables aquellos que se encuentren consagrados en dicho instrumento, lo que deberá también establecerse en forma expresa.

Recientemente, la Decisión CMC No. 42/15 de 20 de diciembre de 2015, sustituye la cláusula del artículo 4, y la cláusula del artículo 5 de la Decisión CMC No. 28/04, en la referencia a la individualización de los Estados Partes (fundadores) en el primero de los casos, y al cuarto Estado Parte, en la segunda situación, habida cuenta de la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR, y previendo futuras incorporaciones.

Asimismo, esta Decisión sustituye el artículo 8 de la Decisión CMC No. 28/04, y regula en forma distinta el procedimiento de adhesión de a los Acuerdos suscritos por los Estados Partes y uno o más Estados Asociados, y a su vez sustituye el Anexo II de la anterior Decisión por un nuevo “Modelo de Decisión para aprobar la solicitud de adhesión de Estados Asociados a instrumentos suscritos con otros Estados Asociados”, e incluye en un Apéndice el modelo de un “Acta de aprobación de la solicitud de adhesión de (Estado Asociado) al (Título del Acuerdo).

Dentro de este marco regulatorio, y de acuerdo a la instancia temporal en cuestión, se han venido aprobando la adhesión de los Estados Asociados al MERCOSUR.

En sustancia, y de acuerdo con lo que viene de verse, la condición de Estado Asociado en el MERCOSUR, comprende dos aspectos distintos y a su vez complementarios, que en sustancia apuntan a una mayor profundización de la integración regional a través de los instrumentos que se encuentran disponibles en el ámbito de la ALADI y del MERCOSUR.

Por un lado, la existencia de un Acuerdo de Alcance Parcial (en la modalidad de Complementación Económica) suscritos en el marco de la ALADI (Tratado de Montevideo de 1980), que comprende las relaciones comerciales y económicas del MERCOSUR con un país miembro de la ALADI, y que incluye los aspectos propios de dicha relación comercial (i.e. Programa de Liberación Comercial, Régimen de Origen, Cláusulas de Salvaguardia, etc.) en un ámbito propio y típico de una Zona de Libre Comercio.

Por otro lado, la condición de “Estado Asociado” al MERCOSUR en el ámbito del bloque regional, mediante la aceptación formal por parte del Consejo del Mercado Común (Decisión expresa), regulando la participación de los Estados (a través de sus delegaciones) en las reuniones de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR, y a partir de allí, la posibilidad de celebrar Acuerdos que tengan naturaleza de tratados internacionales y otro tipo de Acuerdos que no tengan dicha naturaleza.

## 4. LOS ESTADOS ASOCIADOS DEL MERCOSUR

### 4.1. INTRODUCCION

Esta modalidad de relacionamiento entre el MERCOSUR y los Estados integrantes de la ALADI (v.g. Estados Asociados), tal cual señalábamos anteriormente, tiene su origen, fundamento y presupuesto previo y necesario, en la suscripción de un Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (AAP.CE) de acuerdo a las previsiones del Tratado de Montevideo de 1980 entre el MERCOSUR (los Estados Partes del esquema de integración) y un Estado integrante de la ALADI.

Dicho Acuerdo de Alcance Parcial, contiene en términos generales una regulación propia en el ámbito del organismo internacional (i.e. ALADI), y en términos particulares la disciplina de los distintos instrumentos de política comercial necesarios de acuerdo al objetivo planteado (i.e. programa de liberalización comercial, régimen de origen, órgano de administración del Acuerdo, etc.).

Al respecto no debe olvidarse que el propio MERCOSUR en el año 1991, estando vigente el GATT/47 y los principios generales relativos al “Libre comercio” y a los mecanismos de integración regional, utilizó el “paraguas jurídico” de la ALADI en lo que se refiere a los aspectos netamente comerciales del Acuerdo (Anexos I a IV del Tratado de Asunción), suscribiendo el Acuerdo de Alcance Parcial No. 18 (de Complementación Económica) a los efectos de exceptuarse del Principio de No Discriminación del GATT (y luego la OMC a partir del año 1995) y especialmente de la aplicación de la Cláusula de la Nación Más Favorecida, en el marco de las excepciones previstas en el Artículo XXIV y la Cláusula de Habilitación del GATT en las que se encontraba amparado la ALADI.

Tratándose de un Acuerdo de Alcance Parcial, donde una de las características esenciales, es que se trata de un Acuerdo de afiliación abierta (i.e. la admisión de la adhesión de otros países latinoamericanos), y a su vez, la existencia de profusos antecedentes comerciales entre los países del MERCOSUR entre sí y con los restantes países miembros de la ALADI, era lógico suponer que los Acuerdos Comerciales en lo interno de la ALADI entre el MERCOSUR como bloque regional con otro país integrante de dicho organismo regional, pudieran prosperar fluidamente, y en ello de alguna forma, estaría involucrado el éxito o fracaso del nuevo bloque regional que se creaba.

La posibilidad de que un Estado Parte del MERCOSUR en forma individual, es decir fuera del bloque regional, pudiera realizar un Acuerdo Comercial (bis a bis) con otro país de la ALADI - pese a que existían varios antecedentes - se cuestionó formalmente

en el ámbito del MERCOSUR en el año 1998, donde se propugnó la finalización o culminación de los Acuerdos existentes y a su vez se propició la no suscripción de nuevos Acuerdos de esa naturaleza, extremo que – en cierta medida – se formalizó con la aprobación de la Decisión CMC No. 32/00.<sup>(24)</sup>

Vale decir, la instrumentación de un Programa de Liberación Comercial (reducción progresiva, lineal y automática de los aranceles intrazona), el Régimen de Origen y las Cláusulas de Salvaguardias (Anexos I, II y IV del Tratado de Asunción) se procesaron y se siguen implementando a través de la ALADI (por medio de un AAP y sus Protocolos Adicionales), y ello sin perjuicio del reconocimiento expreso del MERCOSUR que se planteó ante el GATT y luego ante la OMC, y que recién tuvo una consideración expresa a partir del año 1996.

A partir de esa instancia normativa de relacionamiento, esto es, la suscripción y protocolización de un Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica en la ALADI tendiente a la conformación de una Zona de Libre Comercio entre el MERCOSUR y el Estado adherente, el Estado miembro de la ALADI puede solicitar la “adhesión” al MERCOSUR en condición de “Estado Asociado” del bloque regional, con el alcance que resulta del régimen general (Decisiones CMC No. 18/04; No. 28/04 y modificativas) para el MERCOSUR, y aquellas específicas que surgen de las Decisiones del Consejo del Mercado Común en ocasión de la aceptación del Estado solicitante, y los compromisos asumidos por dicho Estado en relación al MERCOSUR.

Bueno es señalar, que este presupuesto previo y necesario que acabamos de analizar, fue ampliado en forma sustantiva inicialmente por el inciso segundo del artículo 1 de la Decisión CMC No. 11/13 de 11 de julio de 2013, y luego reiterado por el inciso segundo del artículo 1 de la Decisión CMC No. 14/15 de 16 de julio de 2015, en tanto ambas modificaron sucesivamente en el tiempo el artículo 1 de la Decisión CMC No. 18/04, disponiendo que también podrán solicitar “... la condición de Estado Asociado aquellos países con el cuales el MERCOSUR suscriba Acuerdos conforme a las disposiciones del artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980.”

Con relación al procedimiento en términos formales y sustantivos, para la adquisición de la condición de Estado Asociado del MERCOSUR, nos remitimos en forma expresa al desarrollo realizado en el Capítulo anterior.

Formuladas estas precisiones, analizaremos brevemente, los Estados que adquirieron la condición de Estados Asociados al MERCOSUR en una primera etapa, y luego las sucesivas adhesiones que se han sucedido en el tiempo, ya sea a partir de la suscripción de un Acuerdo de Alcance Parcial entre el MERCOSUR y el Estado solicitante, como al amparo de los Acuerdos previstos en el artículo 25 del Tratado de Montevideo en la última etapa de adhesiones.

24 No obstante ello, corresponde señalar que tanto en el año 1998, como luego de la aprobación de la Decisión No. 32/00, existieron apartamientos a esa “política comercial común ante terceros países”, a vía de ejemplo el AAP-ACE No. 39 (República Federativa de Brasil con la Comunidad Andina de Naciones) aunque en ocasión que la República Oriental del Uruguay iniciara un proceso de negociaciones para firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica, la República Federativa del Brasil observó diplomáticamente esa posibilidad al igual que en el ámbito del MERCOSUR, y el tema no tuvo otras consecuencias en virtud de que el Uruguay, por otras razones desistió de continuar con las negociaciones hacia un TLC, suscribiendo en definitiva un Acuerdo de menor entidad (TIFA).

En consecuencia, es interesante analizar las características de la vinculación entre el MERCOSUR y los “Estados Asociados al MERCOSUR”, distinguiendo a la República de Chile y al Estado Plurinacional de Bolivia (ex República de Bolivia), que fueron los dos primeros Estados Asociados cuya “adhesión” se produjo bajo un régimen actualmente derogado (sin perjuicio de la aplicabilidad a estos Estados del régimen actual), y de los posteriores y actuales Estados Asociados. <sup>(25)</sup>

#### 4.2. EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (ex REPUBLICA DE BOLIVIA)

A los efectos de ordenar este punto, corresponde señalar que el régimen aplicable al Estado Plurinacional de Bolivia (ex República de Bolivia y en adelante indistintamente Bolivia) y la República de Chile en cuanto a su condición de Estados Asociados al MERCOSUR, es anterior a la aprobación por parte del Consejo del Mercado Común de las Decisiones CMC No. 18/04 y No. 28/04 (y naturalmente a sus modificaciones posteriores), aunque en sustancia responden a las mismas características, y sin perjuicio de que su régimen se les aplica en la actualidad.

Respecto a Bolivia, se observa que luego de intensas gestiones y negociaciones diplomáticas entre el MERCOSUR y dicho Estado (que se encuentra reflejadas en el Acta de la Reunión del Consejo del Mercado Común del mes de junio de 1996), se suscribe en el mes de diciembre de 1996, en la ciudad de Fortaleza, República Federativa de Brasil, en ocasión de la XI Reunión del Consejo del Mercado Común, el Acta y el Entendimiento de Fortaleza y el Acuerdo entre los Gobiernos de la República Federativa del Brasil, la República Argentina, la República del Paraguay, y la República Oriental del Uruguay (en tanto Estados Parte del MERCOSUR), y la República de Bolivia, que fueron registrados como el Acuerdo de Alcance Parcial - Acuerdo de Complementación Económica - ACE No. 36, ante ALADI. <sup>(26)</sup>

Vale decir, una doble configuración reviste este Acuerdo (más el Acta y el documento del Entendimiento), por un lado se trata de un relacionamiento en el marco del proceso de integración del MERCOSUR, y por el otro lado – como hemos señalado - se utiliza el “paraguas jurídico” de la ALADI para dar legitimidad jurídica al Acuerdo Comercial (en tanto Programa de Liberación Comercial) en el marco del sistema multilateral de comercio.

Se han señalado, dos aspectos relevantes en este Acuerdo entre el MERCOSUR y la República de Bolivia independientemente de sus aspectos comerciales; en primer lugar, el acercamiento o la vinculación con uno de los países integrantes de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), lo que presumiblemente debería facilitar o viabilizar un entendimiento con dicho bloque regional, en la medida que su consagración era y es un objetivo del MERCOSUR y de la CAN; y en segundo lugar, en un elemento de importancia para el cumplimiento de los objetivos previstos en el Tratado de Montevideo de 1980, donde la configuración de “acuerdos abiertos” o de “afiliación abierta” es uno de los instrumentos aplicables según hemos visto con anterioridad.

25 La situación de la República del Perú es sumamente particular, y la veremos detenidamente mas adelante.

26 El ACE No. 36 fue suscrito el 17 de diciembre de 1996 y entró en vigor el 28 de febrero de 1997. Actualmente cuenta con 27 Protocolos Adicionales (el último es del 16 de agosto de 2011). El objetivo era la creación de una Zona de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Bolivia.



Por su parte, el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (AAP. CE) No. 36 regula las relaciones comerciales entre la República de Bolivia y los países integrantes del MERCOSUR como “Estados Signatarios del Acuerdo” con el objetivo de constituir una Zona de Libre Comercio entre dichos países.

Los objetivos plasmados en el Acuerdo de Complementación Económica se refieren a: (i) establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física que contribuya a la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos; (ii) formar un área de libre comercio entre las Partes Contratantes en un plazo máximo de 10 años, mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias de las no arancelarias que afectan al comercio recíproco; (iii) promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física con especial énfasis en la progresiva liberación de las comunicaciones y del transporte fluvial y terrestre y en la facilitación de la navegación por la Hidrovía Paraná – Paraguay, Puerto Cáceres – Puerto Nueva Palmira; (iv) establecer un marco normativo para la promoción y protección de las inversiones; (v) promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica; y (vi) promover consultas, cuando corresponda, en las negociaciones comerciales que se efectúen con terceros países y bloques de países extraregionales.

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos en el Acuerdo de Complementación Económica, y principalmente lo que significa la constitución o conformación de una Zona de Libre Comercio en un plazo de 10 años, las Partes signatarias acordaron un “Programa de Liberación Comercial” (artículo 2), que consiste en desgravaciones progresivas y automáticas aplicables sobre los gravámenes existentes vigentes para terceros países, y para los productos originarios y procedentes de los Estados Partes contratantes.

Al respecto, se incorporan las preferencias arancelarias negociadas con anterioridad entre las Partes signatarias en los Acuerdos Parciales o Regionales celebrados en el marco de la ALADI, y un sistema de adecuación que posibilite el alcance de lo propuesto en forma progresiva.

Asimismo, existe un compromiso de no aplicar nuevos gravámenes al comercio recíproco, ni aumentar la incidencia de los existentes, en forma discriminatoria entre sí, conforme a lo previsto en los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Naturalmente, dicho Programa es complementado con disposiciones relativas al régimen de origen; al tratamiento tributario del comercio recíproco; a las prácticas desleales de comercio; al dumping y los subsidios; a las restricciones a la competencia; a los incentivos a la exportación; a las cláusulas de salvaguardia; a la valoración aduanera; a las normas y reglamentos técnicos; y a las medidas sanitarias y fitosanitarias y medidas conexas.

Puede incluirse también, formando parte de las regulaciones del Acuerdo, aquellas relativas a la temática ambiental, y en el área de servicios, medidas tendientes a facilitar su prestación.

En estas regulaciones, el rol de los compromisos asumidos ante la Organización Mundial de Comercio adquiere especial significación, dado que son el marco de referencia necesario, respecto de las obligaciones asumidas por los Estados signatarios en el Acuerdo de referencia.

Dado la especial ubicación geográfica de Bolivia, y su histórico relacionamiento con los países integrantes del MERCOSUR, respecto a la “salida al mar”, la integración física tiene una consideración significativa, esto es, además de la creación de un espacio económico ampliado (propio y característico de los objetivos plasmados en este tipo de Acuerdos), y la facilitación en la circulación de bienes y personas; se procura la plena operatividad en las vinculaciones terrestres, marítimas, fluviales y aéreas.

También merece una consideración particular, las previsiones relacionadas con las inversiones, y la cooperación científica y tecnológica.

En el primero de los casos, porque ha sido un aspecto de difícil tratamiento y resolución entre los Estados Partes del MERCOSUR, al igual que con terceros países desde el bloque regional, por lo que nada hace suponer, que estas dificultades no se reiteren en relación a un Estado Asociado. <sup>(27)</sup>

Obviamente el objetivo se encuentra en intensificar el relacionamiento, pero en el aspecto aludido, las Partes signatarias se comprometieron a analizar la posibilidad de suscribir Acuerdos sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, sin perjuicio de los Acuerdos bilaterales ya suscritos entre las Partes que mantienen su plena vigencia, tal cual ha sido la característica inicial del relacionamiento externo del MERCOSUR en sus distintos ámbitos.

La cooperación científica y tecnológica, siempre ha sido – a nuestro criterio – el espacio inicial de los procesos de relacionamiento entre los países, y este caso no ha sido una excepción, y ha sido expresamente contemplado en el Acuerdo, sobre la base de la cooperación y de la promoción de iniciativas conjuntas al respecto, para un mejor aprovechamiento de la capacidad de los países, para su inserción en los mercados tanto regionales como mundiales.

Los instrumentos son los tradicionales de intercambio de tecnología, programas comunes, priorizando aquellas áreas de interés común, producto de un relacionamiento histórico muy importante. A vía de ejemplo, se señalan las áreas agropecuarias, en materia de sanidad animal y vegetal, etc.

La estructura institucional ha sido otro de los aspectos contemplados en el Acuerdo, y la misma se concentra en la creación de una Comisión Administradora del Acuerdo, integrada por el Grupo Mercado Común (GMC) del MERCOSUR, y una Comisión Nacional por la República de Bolivia, que a su vez es presidida por un representante de la Secretaría Nacional de Relaciones Económicas Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia. <sup>(28)</sup>

<sup>27</sup> En este sentido, nos remitimos a lo ya expresado, de donde resulta claro que los compromisos suscritos por los Estados Partes del MERCOSUR han tenido dificultades en cuanto a su incorporación en las legislaciones nacionales, y por ende para lograr su efectiva aplicación en el espacio económico ampliado del MERCOSUR (es decir la vigencia simultánea que preceptúa el Protocolo de Ouro Preto).

<sup>28</sup> El régimen de reuniones ordinarias de la Comisión Administradora será de una vez por año, en el lugar y fecha que

Como órgano de carácter consultivo de la Comisión Administradora del Acuerdo, se crea el Comité Asesor Empresarial, integrado por representantes de las organizaciones empresariales más representativas de las Partes Contratantes, con la finalidad de asesorar a la Comisión Administradora en los temas vinculados a la aplicación del Acuerdo, y con el objetivo de posibilitar la participación del sector privado en el desarrollo del Acuerdo.

En este ámbito orgánico institucional, no puede obviarse el mecanismo de solución de controversias previsto por las Partes contratantes.

La participación de Bolivia en las reuniones del MERCOSUR, se encontraba originalmente contemplada en la Decisión CMC No. 38/03, que fue derogada en forma expresa por la Decisión CMC No. 18/04 (artículo 12), por lo que a esos fines nos remitimos a lo expresado anteriormente en cuanto a su aplicabilidad a este Estado Asociado.

A los efectos del necesario acompañamiento al proceso de integración del MERCOSUR y en la misma línea de razonamiento, la República de Bolivia, conjuntamente con la República de Chile, suscribieron en ocasión de la reunión celebrada en Fortaleza en diciembre de 1996, un Protocolo de Adhesión a la “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR”, declarando que el principio democrático es una condición esencial para la continuidad del proceso de integración.

Posteriormente, la República de Bolivia, adhirió al “Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile”, que fuera aprobado el 25 agosto del año 1998 en la ciudad de Ushuaia – República Argentina, donde se establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas es una condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración, y se regulan las situaciones en que exista ruptura del orden democrático y sus consecuencias.

Por último, debe señalarse que con fecha 21 de diciembre de 2006, el Estado Plurinacional de Bolivia presentó la solicitud la adhesión como miembro pleno al MERCOSUR, y se dieron inicio a las actividades para la incorporación solicitada, que se encuentra actualmente en proceso de negociación, y que fue ampliamente analizada en el Capítulo II de este documento.

### 4.3. LA REPUBLICA DE CHILE

El relacionamiento del MERCOSUR con la República de Chile, tiene diversas instancias a lo largo del tiempo, hasta la entrada en vigencia del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica Chile – MERCOSUR (AAP.CE No. 35), y luego ha tenido un singular desarrollo en cuanto a su implementación, sin perjuicio de la vinculación institucional consagrada en el ámbito del MERCOSUR. <sup>(29)</sup>

se determine de mutuo acuerdo, y en forma extraordinaria, cuando las Partes así lo determinen, previa consultas, y se pronunciará a través de Decisiones por acuerdo de las Partes Contratantes o Signatarias. A vía de ejemplo, desde su constitución en julio de 1997 a la actualidad se han aprobado varias Decisiones, cuya nómina y descripción se puede encontrar en la página web de la Secretaría del MERCOSUR.

29 En la V Cumbre Iberoamericana (Bariloche – Argentina – del año 1995), los Presidentes manifestaron su interés por una rápida incorporación de Chile al MERCOSUR. No obstante ello, las dificultades de una incorporación plena de dicho país al MERCOSUR, surgen inmediatamente, a partir de la propuesta de Chile, que en aquel entonces tenía una estructura arancelaria casi común de un 11% para los productos importados, y el MERCOSUR había fijado varios aranceles que

El AAP.CE No. 35 fue suscrito el 25 de junio de 1996 y entró en vigencia el 1 de octubre de 1996, y cuenta actualmente con varios Protocolos Adicionales (el último del 30 de diciembre de 2010), siendo su objetivo la constitución de una Zona de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Chile.

Haciendo historia, y sin perjuicio de lo ya expresado con relación a la posición de Chile con las negociaciones previas a la firma del Tratado de Asunción y la invitación a la República de Chile a incorporarse rápidamente como Estado Parte en el MERCOSUR que surgía implícitamente del artículo 20 del Tratado de Asunción, en una primera apreciación se puede visualizar a Chile, como “país observador” en las Cumbres Presidenciales que se desarrollaron desde 1991 a 1994. <sup>(30)</sup>

En el año 1994, se produce la Declaración conjunta de los Presidentes del MERCOSUR y Chile, donde expresan la “conveniencia” de que éste último país participe como observador en los Grupos de Trabajo que se acuerden en el futuro, y en realidad se trata de la primera señal de una posible incorporación al proceso de integración del MERCOSUR.

Durante los años 1995 y 1996, se desenvuelven intensas negociaciones por las partes, para culminar con la suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio (en la modalidad 4 + 1) en el marco de la ALADI, las que finalizan con la firma del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica, que se protocoliza en ALADI con el No. 35, según hemos visto anteriormente.

A estar al régimen aplicable en ese entonces, la Decisión CMC No. 3/96 de 25 de junio de 1996 suscrita en la reunión del Consejo del Mercado Común realizada en San Luis – República Argentina, aprueba el texto del Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR – Chile y los respectivos anexos, estableciendo la fecha de vigencia del Acuerdo y solicita a los gobiernos de los Estados Partes la protocolización del Acuerdo en el ámbito de la ALADI.

Quizá el aspecto más relevante es que este Acuerdo en términos generales y globales significa una alianza estratégica fundamental entre los países del MERCOSUR y la República de Chile, tanto en los tiempos de su concepción, como en los de su suscripción y desarrollo, así como en la actualidad, sin perjuicio de la incidencia que tiene desde hace unos años, la “Alianza del Pacífico”.

Ello deriva de que la República de Chile significa para los países del MERCOSUR la salida al Océano Pacífico, y la influencia comercial de dicho océano en la relación con los países asiáticos (Asia – Pacífico), mientras que para la República de Chile la vinculación al MERCOSUR, representa una instancia de participación política calificada en foros y organismos internacionales en forma conjunta con el MERCOSUR y una relación comercial, que aunque moderada en sus alcances, interesante y productiva del punto de vista económico y de mercado regional. <sup>(31)</sup>

---

iban del 0% al 20% (sin perjuicio del régimen de excepciones) y se mantenía firme en mantener su autonomía arancelaria. Asimismo, la protección a la producción agropecuaria por parte de Chile (especialmente la frutihortícola) se transformó en otro escollo a la incorporación plena al MERCOSUR.

30 La categorización de la República de Bolivia y la República de Chile como “países observadores”, se encuentra únicamente en las Declaraciones Presidenciales (de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR) en ocasión de las Cumbres Presidenciales de los años 1994 y 1996.

31 En la actualidad este fenómeno de relacionamiento ha adquirido una mayor dimensión en virtud de la conformación de la Alianza del Pacífico (donde el MERCOSUR es “observadores” y también lo son Uruguay y Argentina) y la profun-

El Acuerdo responde a las características esenciales y típicas de este tipo de vínculo comercial, y tiene por objetivo fundamental establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física que contribuya a la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos.

Se prevé un Programa de Liberación Comercial que se aplicará a los productos originarios de los territorios de las Partes signatarias, para conformar una Zona de Libre Comercio en un plazo de 10 años.

De dicho Programa surgen desgravaciones progresivas y automáticas aplicables sobre los gravámenes vigentes para terceros países, sin perjuicio de que los márgenes de preferencia no se aplican a los productos incluidos en las listas que integran las excepciones.

Naturalmente, se contempla la expansión y la diversificación del intercambio recíproco, y la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias, al igual que la promoción del desarrollo y la utilización de la infraestructura física, con especial énfasis en los establecimientos de conexiones biooceánicas, y de fomentar la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica. <sup>(32)</sup>

La institucionalidad del Acuerdo de Complementación Económica, se encuentra dada por la creación de una Comisión Administradora del Acuerdo, representada por el Grupo Mercado Común (GMC) del MERCOSUR y de la República de Chile.

En el año 1997, se concretan los aspectos operativos de su participación a nivel político y técnico. A vía de ejemplo, así es que, en el mes de junio de 1997, se incorpora al Mecanismo de Consulta y Concertación Política.

Por su parte, la Decisión CMC No. 12/97 del CMC de diciembre de 1997, resolvía la participación de la República de Chile, en algunos órganos del MERCOSUR. Este esquema participativo ha servido de guía para la participación de los restantes Estados Asociados del MERCOSUR, sin perjuicio de la derogación expresa que de la misma realiza la Decisión CMC No. 18/04 en su artículo 12.

No obstante ello, y a título ilustrativo, bueno es repasar los aspectos que habían sido consagrados en la Decisión CMC No. 12/97, dado que resultaron un avance sustantivo en la inserción de un “Estado Asociado” en el MERCOSUR, y sirvieron de referencia a la normativa posterior en el tema. La participación se daba en distintos niveles: en primer lugar en las reuniones del Consejo del Mercado Común y en las Cumbres Presi-

---

dización de las relaciones con el Asia Pacífico.

32 A vía de ejemplo, el Anexo I se refiere al Patrimonio Histórico otorgado por Chile al MERCOSUR; el Anexo 2 se refiere a los productos sensibles para Chile y el MERCOSUR; el Anexo 3 regula los productos sensibles “especiales” para Chile y el MERCOSUR; el Anexo 4 incluye los productos sensibles especiales de auto partes para Paraguay; el Anexo 5 se ocupa de los productos sensibles y sensibles especiales con mantenimiento del patrimonio histórico de Chile y del MERCOSUR; el Anexo 6 se refiere a las excepciones para Chile y el MERCOSUR; el Anexo 7 para las excepciones pero con mantenimiento del patrimonio histórico tanto de Chile (en general y carnes) como de MERCOSUR; el Anexo 8 se refiere al Azúcar; el Anexo 9 al trigo, morcajo y tranquillón; el Anexo 10 a los Productos de la Preferencia Arancelarias Regional; el Anexo 11 de los derechos específicos; el Anexo 12 del Régimen de Adecuación para cada país integrante del MERCOSUR; el Anexo 13 de las reglas o régimen de origen; el Anexo 14 del Régimen de Solución de Controversias; el Anexo 15 es el relativo a los Acuerdos de Transporte del MERCOSUR.



denciales, cuando se traten los temas de interés mutuo y aquellos atinentes al proceso de integración; en segundo lugar, en el Grupo Mercado Común, cuando ambas partes lo consideren necesario; en tercer lugar, en otros ámbitos que sea acordado por las Partes, sin perjuicio de lo cual, la propia Decisión hace mención a los Subgrupos de Trabajo de Comunicaciones (No. 1); de Minería (No. 2); de Reglamentos Técnicos (No. 3); de Transporte e Infraestructura (No. 5); de Medio Ambiente (No. 6); de Industria (No. 7); de Agricultura (No. 8); de Energía (No. 9) y de Salud (No. 11); a los Grupos Ad Hoc de Servicios y Relaciones Externas; y las Reuniones Especializadas de Ciencia y Tecnología y de Turismo; y por último, regula una necesaria y periódica coordinación en materia de relaciones externas.

Sin perjuicio de lo ya indicado, tanto la República de Chile como la República de Bolivia han encarado mecanismos de cooperación y de consulta entre ellos y los países del MERCOSUR (Decisión CMC No. 35/00, de 30 de junio de 2000).

#### 4.4. LA REPUBLICA DEL PERU

Por último, y en lo que podría denominarse en esta primera generación de “Estados Asociados”, es decir, aquellos cuyo “ingreso” o “incorporación” en esa condición fue anterior a la Decisión CMC No. 18/04, se encuentra la República del Perú,

Su participación en las reuniones de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR como Estado Asociado fue aceptada mediante la Decisión CMC No. 39/03 de 15 de diciembre de 2003.

Sin embargo, es con fecha 30 de noviembre de 2005 que se suscribe el último Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre la República del Perú y el MERCOSUR que se protocoliza ante la ALADI (AAP.ACE No. 58), que entra en vigencia el 6 de febrero de 2006. <sup>(33)</sup>

Asimismo, se señala que por la Decisión CMC No. 15/05 de 19 de junio de 2005, el Consejo del Mercado Común aprueba la adhesión de la República del Perú al “Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile” y a la “Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR”.

Las características del Acuerdo de Complementación Económica antes señalado, en lo que refiere a los aspectos comerciales, económicos, orgánicos, e institucionales, se mantiene en los términos desarrollados respecto al Estado Plurinacional de Bolivia y a la República de Chile, aunque la diferencia sustantiva se encuentra la profundidad de las obligaciones asumidas por las partes del Acuerdo en materia comercial y económica, y que a su vez varía de acuerdo a los Estados Partes del MERCOSUR.

33 El objetivo era la creación de un espacio económico ampliado mediante la conformación de una Zona de Libre Comercio, y cuenta actualmente con 5 Protocolos Adicionales.

## 5. LOS NUEVOS ESTADOS ASOCIADOS

### 5.1. ASPECTOS GENERALES

La denominación de “nuevos Estados Asociados” se refiere exclusivamente al mecanismo de adhesión de los mismos al MERCOSUR, es decir, a partir de la aprobación de las Decisiones CMC No. 18/04 y No. 28/04 y sus modificativas, que regularon formal y sustantivamente la vinculación de los Estados Asociados con el Mercosur.

Con relación a los nuevos Estados Asociados, se mantienen y aplican las pautas establecidas en las normas MERCOSUR desarrolladas anteriormente, en cuanto a los requisitos formales y sustantivos para acceder a la condición de Estado Asociado del MERCOSUR, así como a su modalidad de inserción en el proceso de integración.

La base programática de este ingreso de Estados latinoamericanos (países miembros de la ALADI con los cuales el MERCOSUR haya suscripto Acuerdos de Libre Comercio), a la condición de “Estado Asociado del MERCOSUR”, en esta segunda etapa se regula por lo dispuesto en la Decisión CMC No. 18/04 de 7 de julio de 2004; la Decisión CMCM No. 28/04 de 17 de diciembre de 2004, y las modificaciones realizadas a dichas Decisiones por medio de la Decisión CMC No. 14/15 de 16 de julio de 2015 y la Decisión CMC No. 42/15 de 20 de diciembre de 2015.

Sobre la base del nuevo régimen, se han producido las incorporaciones como Estados Asociados al MERCOSUR de: (i) la República Bolivariana de Venezuela, mediante la Decisión CMC No. 42/04 de 17 de diciembre de 2004; (ii) la República de Ecuador a través de la Decisión CMC No. 43/04 de 17 de diciembre de 2004; y (iii) la República de Colombia por la Decisión CMC No. 44/04 de 17 de diciembre 2004.

La incorporación de estos tres países en carácter de Estados Asociados al MERCOSUR, tiene su base instrumental en el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica No. 59, suscrito entre la Comunidad Andina de Naciones (que integran dichos países) y el MERCOSUR, cuya fecha de suscripción es el 18 de octubre de 2004. Su vigencia se sitúa entre el mes de febrero y de abril de 2005, en virtud de que las fechas son distintas para cada país signatario del Acuerdo. <sup>(34)</sup>

No obstante tratarse de una misma base instrumental, es decir el AAP.CE No. 59 (su antecedente más inmediato es el Acuerdo de Complementación Económica – AAP.CE No. 56), la cronología de la participación de estos países en su vinculación con el MERCOSUR es diferente en el tiempo, tanto en las negociaciones iniciales, como en la suscripción del AAP.ACE No. 59, y continúa en esos términos en la actualidad en lo que respecta a su implementación. <sup>(35)</sup>

34 Su objetivo es la creación de un espacio económico ampliado a través de la conformación de un Área de Libre Comercio y cuenta actualmente con 9 Protocolos Adicionales.

35 A este respecto debe tenerse presente, el Acuerdo entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) aprobado por la Decisión CMC No. 31/02 del 6 de diciembre de 2002 y protocolizado como Acuerdo de Complementación Económica No. 56 en la ALADI, donde los gobiernos de los Estados Partes del MERCOSUR, y los gobiernos de los Estado Miembros de la Comunidad suscribieron el Acuerdo con la finalidad de constituir una Zona de Libre Comercio antes del 31.12.03.

Por su parte, la vinculación del MERCOSUR con la República de Cuba, reviste una particularidad dado que si bien la Decisión CMC No. 20/06 del 20 de julio de 2006, aprobó la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica que se incorporó como Anexo a dicha Decisión y que fue protocolizado ante la ALADI (AAP.CE No. 62), la República de Cuba no adquirió la condición de Estado Asociado en los términos que hemos venido señalando en este Capítulo.

Por último, al amparo de lo dispuesto en el artículo 1 de la Decisión CMC No. 18/04 en la redacción dada por el inciso segundo del artículo 1 de la Decisión CMC No. 14/15 de 16 de julio de 2015, en la medida que admite “atribuir la condición de Estado Asociado a aquellos países con el cuales el MERCOSUR suscriba Acuerdos conforme a las disposiciones del artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980”, se produce la incorporación de la República Cooperativa de Guyana y la República de Surinam.

Al respecto, corresponde señalar que la suscripción de Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica (AAP.CE) en el marco de la ALADI, fue uno de los presupuestos necesarios para ingresar a la condición de Estado Asociado al MERCOSUR, hasta la aprobación de la Decisión CMC No. 14/15 que amplía la nómina de los Acuerdos que de ser suscritos con los Estados Partes del MERCOSUR, cumplirían con la condición exigida – como presupuesto previo y necesario - por la normativa vigente para adquirir la categoría de Estado Asociado al MERCOSUR.

En sustancia la exigencia original (suscribir Acuerdos de Complementación Económica) tenía la clara finalidad de profundizar el proceso de integración comercial y económico desde la ALADI y en directa relación con los Estados Partes del MERCOSUR, y ello es notorio si se analiza el objeto de estos Acuerdos (conformar una Zona de Libre Comercio) y los instrumentos de política comercial que se incluyen en su contenido (i.e. Programa de Liberación Comercial, Régimen de Origen, Cláusulas de Salvaguardia, Subvenciones, Libre Competencia, etc.).

## 5.2. LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

La República Bolivariana de Venezuela (actualmente Estado Parte o Miembro del MERCOSUR), solicitó su adhesión como Estado Asociado del MERCOSUR, siendo la misma admitida por el Consejo del Mercado Común en su XXVI Reunión celebrada el 8 de julio de 2004 (según surge de la Declaración Presidencial de los Estados Partes del MERCOSUR en dicha Cumbre), y se le atribuye dicha condición formalmente por la Decisión CMC No. 42/04 de diciembre de 2004. <sup>(36)</sup>

Como viene de verse, el 18 de octubre de 2004 se firma el Acuerdo de Complementación Económica No. 59, completándose los requisitos para su condición de Estado Asociado, a través de la Decisión CMC No. 16/05 de 19 de junio de 2005, mediante la cual el Consejo del Mercado Común aprueba la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al “Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la

<sup>36</sup> Dice en forma expresa la Decisión: “Atribuir a la República Bolivariana de Venezuela la condición de Estado Asociado del MERCOSUR, con vistas a promover la profundización de la integración económica, en especial en las áreas establecidas en el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica MERCOSUR-CAN.”, vinculando en forma clara su relación con la CAN.

República de Bolivia y la República de Chile” y a la “Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR”.

Las negociaciones promovidas por este país, no se agotaron en la condición de Estado Asociado, dado que el 8 de diciembre de 2005 se suscribe el Acuerdo Marco para la “adhesión” de la República de Venezuela al MERCOSUR, previa aprobación por parte del Consejo del Mercado Común por la Decisión CMC No. 29/05, donde a su vez, se acoge con satisfacción la solicitud de dicho país de incorporarse al MERCOSUR como Estado Parte, y posteriormente se han seguido todas las instancias propias del proceso para adquirir la condición de Estado Parte del MERCOSUR, que hemos referido en el Capítulo II de este documento y a cuyas consideraciones nos remitimos en forma expresa.

### 5.3. LA REPUBLICA DEL ECUADOR

La República del Ecuador solicitó ser admitida como Estado Asociado del MERCOSUR, en la XXVII Reunión del Consejo del Mercado Común, siendo atribuida formalmente dicha condición mediante la Decisión CMC No. 43/04 del 16 de diciembre de 2004.

De acuerdo a las condiciones exigidas en ese entonces, y según lo dispone la Decisión CMC No. 18/04, la base instrumental para adquirir la condición de Estado Asociado del MERCOSUR en lo comercial y económico se encuentra en el Acuerdo de Complementación Económica No. 59 protocolizado ante la ALADI, suscrito entre los Estados Partes del MERCOSUR y los Estados integrantes de la Comunidad Andina de Naciones el 18 de octubre de 2004, al cual ya no hemos referido con anterioridad.

Por su parte, con fecha 29 de junio de 2007 se suscribe el Acta de Adhesión de la República de Ecuador al “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático” que se deposita en la República del Paraguay.

Asimismo, es dable resaltar que en la XLI Cumbre de Presidentes del MERCOSUR celebrado en la ciudad de Asunción – República del Paraguay el 29 de junio de 2011, los Estados Partes invitaron a la República de Ecuador a profundizar su relación con el MERCOSUR, y conforme a este planteo, en la XLII Cumbre de Presidentes celebrada en la ciudad de Montevideo – República Oriental del Uruguay, el 20 de diciembre de 2011, el Presidente de Ecuador manifestó su interés en la mencionada profundización de la relación de su país con el bloque regional.

Como corolario de ello, el Consejo del Mercado Común por Decisión CMC No. 38/11 del 20 de diciembre de 2011, constituyó un Grupo de Trabajo con representantes del MERCOSUR y de la República del Ecuador a los efectos de definir los términos para la incorporación de ese país al MERCOSUR.

### 5.4. LA REPUBLICA DE COLOMBIA

Es el 16 de diciembre de 2004, y mediante la Decisión CMC No. 44/04 de diciembre de 2004 que en función de lo solicitado en la XXVII Reunión del Consejo del Mercado Común, se le atribuye a la República de Colombia la condición de “Estado Asociado del MERCOSUR”.

La misma referencia al Acuerdo de Complementación Económica No. 59 realizada anteriormente, dado que dicho Acuerdo de Alcance Parcial suscrito entre los Estados Partes del MERCOSUR y los países de la Comunidad Andina de Naciones, es la base instrumental para adquirir la condición de Estado Asociado del MERCOSUR en lo comercial y económico.

Por su parte y en función del momento en que se le atribuye dicha condición se aplica la Decisión CMC No. 18/04.

Siguiendo los aspectos sustantivos requeridos por la normativa vigente, el Consejo del Mercado Común mediante la Decisión CMC No. 14/05 de junio de 2005, aprobó la adhesión a la “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático”, y por Decisión CMC No. 19/12 de junio de 2012 su adhesión al “Protocolo de Ushuaia”.

### 5.5. LA REPUBLICA DE CUBA

Tal cual señalamos anteriormente, se da una situación particular con la República de Cuba, que suscribió un Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica con el MERCOSUR (AAP.CE No. 62 de fecha 21 de julio de 2006), y sin embargo no se han tramitado las instancias procedimentales para su ingreso como Estado Asociado del MERCOSUR.

Es más aún, en el ámbito del MERCOSUR, la relación con la República de Cuba, ha sido encuadrada dentro de la Agenda Externa o el Relacionamento Externo del bloque regional, conforme a lo que resulta de la Decisión CMC No. 20/06 de 20 de julio de 2006, que aprueba la suscripción del ACE entre los Estados Partes del MERCOSUR y la República de Cuba.<sup>(37)</sup>

No obstante ello, el Acuerdo de Complementación Económica referido precedentemente tiene como objetivo impulsar el intercambio comercial entre los Estados Partes del MERCOSUR y la República de Cuba, es decir, entre las Partes Signatarias, mediante la reducción y eliminación de los gravámenes y demás restricciones aplicadas a los productos negociados.

### 5.6. LA REPUBLICA COOPERATIVA DE GUYANA

El origen de la relación MERCOSUR y la República Cooperativa de Guyana se encuentra en el Memorando de Entendimiento suscrito el 28 de junio de 1999 en materia de comercio e inversiones.

Posteriormente, es a partir de las Decisiones CMC No. 24/12 y CMC No. 57/12, que se inicia el relacionamiento con mayor profundidad en términos de participación en calidad de invitada a las reuniones de la estructura institucional del MERCOSUR, y con

<sup>37</sup> Dice el párrafo inicial del Considerando de la Decisión señalada: “ Que en el marco de la estrategia de relacionamiento externo del MERCOSUR, una de las prioridades ha sido la celebración de acuerdos que incrementen los vínculos comerciales con otros países y agrupaciones de países”, y que parece estar orientado a otros fines según se desprende del párrafo final donde se señala: “Que el proceso de integración económica incluye no solamente una liberación recíproca y gradual del comercio, sino también al desarrollo de relaciones más estrechas entre los pueblos.”



la Decisión CMC No. 9/13 de 11 de julio de 2013, se aprueba el “Acuerdo Marco de Asociación entre el MERCOSUR y la República Cooperativa de Guyana”, que tiene como objetivo – además del fortalecimiento de las relaciones entre las Partes Contratantes – promover iniciativas en materia de diálogo político; cooperación en diversas áreas; y comercio e inversiones.

Es entonces que al amparo de las Decisiones CMC No. 18/04 y No. 11/13, por Decisión CMC No. 12/13 de 11 de julio de 2013, se le atribuye a la República Cooperativa de Guyana la condición de Estado Asociado del MERCOSUR.

Las instancias anteriores, son reiteradas en el tiempo por las circunstancias de hecho y de derecho que fueron analizadas con anterioridad, y es por eso, que el 16 de julio de 2015 se suscribe el “Acuerdo Marco de Asociación entre el MERCOSUR y la República Cooperativa de Guyana”; y el 16 de julio de 2015, se aprueba la Decisión CMC No. 19/15, mediante la cual se le atribuye la condición de Estado Asociado del MERCOSUR a la mencionada República.

#### **5.7. LA REPUBLICA DE SURINAM**

El proceso seguido por la República de Surinam con el MERCOSUR, hasta adquirir la condición de Estado Asociado del MERCOSUR, ha sido similar al de la República Cooperativa de Guyana.

Se inicia con un Memorando de Entendimiento en materia de comercio e inversiones, suscrito el 1 de setiembre de 2000, posteriormente se profundiza la relación atribuyéndole la participación como invitada a los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR por medio de las Decisiones CMC No. 24/12 y No. 57/12.

Luego es la Decisión CMC No. 10/13 de 11 de julio de 2013, la que aprueba el texto del “Acuerdo Marco de Asociación entre el MERCOSUR y la República de Surinam”, cuyos objetivos e instrumentos son iguales a los ya indicados para la República Cooperativa de Guyana, mientras que la Decisión CMC No. 13/13 de la misma fecha, le atribuye la condición de Estados Asociado del MERCOSUR.

Por las mismas razones indicadas en el numeral anterior, se ratifica el Acuerdo Marco por la Decisión CMC No. 20/15, y la atribución de su condición de Estado Asociado mediante la Decisión CMC No. 21/15, ambas del 16 de julio de 2015.

### **6. RESUMEN Y CONSIDERACIONES FINALES**

Las relaciones entre los cuatro Estados Parte del MERCOSUR (la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay), en su condición de “Estados Fundadores” reconocen antecedentes históricos de índole política, económica, comercial, cultural y social, que son relevantes y que marcan una forma de integración latinoamericana muy particular, pero no por ello menos intensa.

Del punto de vista de las relaciones comerciales en la región, existen variados antecedentes de vinculación, tanto en forma bilateral (entre los distintos países) como formando parte de estrategias integracionistas (a vía de ejemplo, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio del año 1960 “ALALC”; el Pacto entre Argentina, Brasil y Chile “ABC”; el Programa de Integración y Cooperación Económica cuya sigla es “PICE” o “PICAB”, la Asociación Latinoamericana de Integración del año 1980 – ALADI, entre otros).

La suscripción del Tratado de Asunción en marzo de 1991, reconoce estos antecedentes y se ubica en un modelo de integración subregional cuyo objetivo es la conformación de un Mercado Común, en tanto modalidad de integración que incluye las características de una Zona de Libre Comercio (ZLC) y una Unión Aduanera (UA), y a su vez consagra las 4 libertades (de bienes o mercancías, de servicios, de personas y de capitales) más la coordinación de las políticas macroeconómicas, y la armonización de las legislaciones sectoriales, al igual que un institucionalidad orgánica y normativa de carácter intergubernamental.

El modelo de integración establecido en el Tratado de Asunción y luego enriquecido con los Protocolos complementarios y toda la normativa MERCOSUR que se ha venido aprobando desde el año 1991 hasta la actualidad, se basa en un relacionamiento de naturaleza comercial y económica, sin perjuicio de las restantes dimensiones que se la han ido incorporando y que también marcan una impronta particular del Acuerdo Regional.

Dado que los cuatro Estados Parte fundadores de este esquema de integración (MERCOSUR) son firmantes del Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (en su sigla en inglés - GATT) del año 1947 y que dentro de sus principios básicos (en cumplimiento de su objetivo de propender al Libre Comercio entre sus miembros) se encuentra – según ya hemos visto – la Cláusula de la Nación Más Favorecida (CN+F), que obliga a que “*... cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad, concedida por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.*” (artículo 1 del Acuerdo General sobre bienes o mercancías y que se reitera luego en el ámbito de los servicios), era necesario, ingresar al régimen de excepción de dicha cláusula previsto en el GATT según se contemplaba en el Artículo XXIV o en la Cláusula de Habilitación, según el tipo de países involucrados en el Acuerdo Regional.

Es en ese sentido, que al amparo del “régimen jurídico” de la ALADI, los cuatro Estados fundadores, suscriben y protocolizan el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (AAP.CE No. 18), que contempla los distintos instrumentos de política comercial en aras de la prosecución de los objetivos buscados por dichos Estados en el marco del proceso de integración regional, esto es, a vía de ejemplo, el Programa de Liberación Comercial (Anexo I del TA); el Régimen de Origen (Anexo II del TA); el Régimen de las Cláusulas de Salvaguardia (Anexo IV del TA), y todas las disposiciones que posteriormente se han ido aprobando e incorporando como Protocolos Adicionales al AAP.CE No. 18 en la ALADI, con contenido económico y comercial.

Es así que el Tratado de Asunción tiene su “paraguas jurídico” en la ALADI, y surge entonces, una primera condición de los Estados firmantes del Tratado fundacional del MERCOSUR y consecuentemente de los futuros “Estados Partes”, esto es, su condición

de “países miembros de la ALADI” y firmantes de un Acuerdo de Alcance Parcial (en el caso de Complementación Económica), y en ese marco se regulan por las normas del Tratado de Montevideo de 1980 y específicamente en lo que refiere a los Acuerdos de Alcance Parcial, en los temas contemplados por el mismo y sus Protocolos Adicionales. <sup>(38)</sup>

Asimismo, en el ámbito del MERCOSUR (en tanto organización internacional con personalidad jurídica internacional – artículo 34 del Protocolo de Ouro Preto), y con el alcance propio de este Acuerdo Regional, los países firmantes del Tratado de Asunción (y aquellos que pudieran incorporarse cumpliendo los requisitos formales y sustantivos exigidos por el artículo 20 del Tratado de Asunción y su reglamentación), adquieren la condición de “Estados Partes del MERCOSUR” y como tal participan tanto en las instancias de actuación de los foros y órganos del MERCOSUR, como incorporando a sus ordenamientos jurídicos nacionales la normativa MERCOSUR que así lo requiera conforme a derecho.

La “adhesión” tal cual lo señala el artículo 20 del TA y su reglamentación requiere el cumplimiento de determinados requisitos de tipo formal y sustantivo, que fueron objeto de análisis en este trabajo y a sus términos nos remitimos.

En la actualidad, a los Estados Fundadores y Partes, se le ha sumado “formalmente” como Estado Parte, la República Bolivariana de Venezuela.

Su incorporación inicial en el año 2012 sin la aprobación de la República del Paraguay fue realizada – a nuestro criterio – en forma irregular del punto de vista jurídico, habiendo sido “regularizada” a fines del año 2013, luego del levantamiento de la suspensión de la República del Paraguay, y la aprobación por dicho Estado Parte del MERCOSUR.

Decimos “formalmente”, dado que en sustancia no se ha dado total cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en el “Protocolo de Adhesión” oportunamente aprobado, por lo que el proceso de incorporación al MERCOSUR de dicho país continúa implementándose en la actualidad.

Por su parte la aprobación a nivel de los Estados Partes de la adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia, no se ha cumplido en su totalidad, por lo que no puede considerarse en la actualidad a dicho país como un Estado Parte del MERCOSUR.

Dentro de las categorías de Estados que se vinculan con el MERCOSUR además de los Estados Fundadores y Partes, y aquellos que se incorporan como éstos últimos con posterioridad a la firma del TA, este proceso de integración no contempla formal y normativamente la figura o categoría de “Estados Observadores” y la única referencia que existe es en las Declaraciones Presidenciales del año 1994 referidas a la República de Chile y a la en aquél entonces República de Bolivia, sin perjuicio de que en las Cumbres Presidenciales celebradas en ocasión de la finalización de la Presidencia Pro Tempore de un Estado, participan varios Estados y Organizaciones Internacionales a través de sus representantes.

<sup>38</sup> En esta instancia simplemente corresponde hacer referencia a que dentro del régimen de la ALADI, los Acuerdos de Alcance Parcial, son considerados una excepción entre los miembros a la excepción de la CN+F dentro de la ALADI y del Acuerdo de Cartagena conforme al Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980.

Por otra parte, el MERCOSUR crea la figura de los “Estados Asociados del MERCOSUR”, y decimos crea porque es a través del Consejo del Mercado Común que se instrumenta formal y sustantivamente los requisitos, condiciones y alcance del relacionamiento entre el MERCOSUR y esos Estados que se “asocian” al MERCOSUR.

Esta condición de Estado Asociado del MERCOSUR, reconoce tres etapas diferenciables por distintos aspectos, esto es, una primera etapa de ausencia de regulación expresa que incluye a la República de Chile y a la República de Bolivia y que en definitiva va a ir moldeando las exigencias formales y sustantivas que serán objeto de regulación expresa posteriormente.

La segunda etapa, en donde el Consejo del Mercado Común, regula en forma expresa – a través de la Decisión CMC No. 18/04 y la Decisión CMC No. 28/04, y sus modificativas - los requisitos formales (i.e. países miembros de la ALADI, solicitud formal ante el Consejo del Mercado Común, etc.) y sustantivos (i.e. suscripción y protocolización de un Acuerdo de Libre Comercio con el MERCOSUR), que se mantienen en la actualidad.

La última de las etapas – a nuestro criterio – comienza con la aprobación de la Decisión CMC No. 11/13 de 11 de julio de 2013, en la medida que amplía la nómina de Estados que podrán solicitar la condición de Estados Asociado del MERCOSUR, a aquellos que con los cuales el MERCOSUR haya suscrito Acuerdos conforme a las disposiciones del artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980.

A partir de esta realidad, la interrogante surge acerca de cual ha sido la finalidad del MERCOSUR al crear esta categoría de países, y si bien en los textos señalados, se indica la “profundización del proceso de integración latinoamericano”, no menos cierto es que, los resultados de – en principio – las Zonas de Libre Comercio proyectadas han tenido escasa relevancia en la intensificación del relacionamiento económico, comercial, al igual que en otras áreas o dimensiones propias de una integración más profunda.

Otra de las interpretaciones sería considerar esta figura, como una instancia previa y preparatoria de la adhesión en el futuro y cuando las condiciones se encuentren dadas, como Estados Partes del MERCOSUR, y en ese sentido, lo acontecido con la República Bolivariana de Venezuela (con los reparos ya señalados) y el Estado Plurinacional de Bolivia abonan dicha interpretación.

Está claro que la condición de Estado Asociado del MERCOSUR, representa válidamente, una especie de “*necesaria coordinación y complementación*” entre la condición de Estado Miembro de la ALADI que firma un Acuerdo de Libre Comercio con el MERCOSUR, y la incorporación a las reuniones de los foros y órganos del proceso de integración en tanto la temática involucrada rebasa lo estrictamente contemplado en el Acuerdo Comercial, independientemente de cualquier consideración de índole política - que si bien podría existir - no debería incidir en la sustancia de un relacionamiento estrictamente comercial y económico.

Decimos instancia de coordinación y complementación, porque los presupuestos o condiciones previas – según hemos relatado extensamente – para poder adquirir la condición de Estado Asociado del MERCOSUR, son: la condición de país miembro de la

ALADI y la suscripción de un Acuerdo Comercial con el MERCOSUR (AAP.CE), por lo que en una primera instancia, la relación entre los Estados signatarios de ese Acuerdo Comercial (y eventualmente sus Protocolos Adicionales) se da en el ámbito de la ALADI.

En resumen y como corolario, podemos afirmar que el MERCOSUR ha venido avanzando en la incorporación de otros Estados Latinoamericanos al esquema de integración regional, tanto como Estados Partes (ingreso de la República Bolivariana de Venezuela, y en proceso de incorporación el Estado Plurinacional de Bolivia, y en forma incipiente la República de Ecuador) y principalmente en la figura de los Estados Asociados (la República de Chile, la República de Perú, la República de Ecuador, la República de Colombia, la República de Surinam y la República Cooperativa de Guyana), y si bien en suma, estas “incorporaciones” tienen relevancia cuantitativa en estos 25 años de trayectoria del esquema de integración regional, no es así del punto de vista cualitativo, esto es, en los términos económicos y comerciales del relacionamiento.