

## A VUELTAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE NORMAS EN EL MERCOSUR | *STRUGGLING WITH LAW IMPLEMENTATION IN MERCOSUR*

RENATO JULIAN HORACIO MASSARI NOLAN

**RESUMEN** | La implementación legislativa resulta trascendental a fin de cristalizar las políticas diseñadas por los legisladores en el orden jurídico de un ente de integración, siendo *está* además extremadamente compleja aun cuando no exista conflicto alguno entre los medios burocráticos y los fines políticos. El Mercosur a pesar de contar con una sólida estructura institucional ha adolecido desde sus orígenes de un mecanismo riguroso de incorporación. En el presente estudio se analizan las respuestas y soluciones implementadas a lo largo de los años con el objetivo de sortear tales carencias, así como también las características propias del ordenamiento jurídico del bloque y las consecuencias que pueden acarrear el incumplimiento de la normativa aprobada por el citado.

**PALABRAS CLAVE** | Mercosur. Implementación legislativa. Incorporación de normas. Parlasur. Responsabilidad por incumplimiento del derecho.

**ABSTRACT** | *Legislative implementation is very important to establish the policies designed by legislators in the legal order of a political integration mechanism and is also extremely complicated even when there is no conflict between bureaucratic means and political ends. Mercosur, despite having a solid institutional structure, has lacked a rigorous incorporation mechanism from the beginning. This article analyzes the responses and solutions implemented over the years with the objective of overcoming such shortcomings, as well as the characteristics of the Mercosur's legal system and the consequences of not achieving regulations approved by itself.*

**KEYWORDS** | *Mercosur. Implementing law. Incorporating law. Parlasur. Responsibility. Fail to implement law.*

## 1. INTRODUCCIÓN

La implementación legislativa resulta crucial a fin de plasmar las políticas diseñadas por los legisladores en el orden jurídico de un estado, entendiendo a este como el conjunto de normas que configuran a un ordenamiento dotado de los atributos de unidad y coherencia propios de un estado y que se corresponden con un ámbito temporal determinado (AFTALIÓN y VILANOVA, 1994). En relación con la implementación legislativa los estudios elaborados por PRESSMAN y WILDAVSKY (1998) resultan esclarecedores a la hora de señalar que este es un proceso extremadamente complejo incluso aun cuando no exista conflicto alguno entre los medios burocráticos y los fines políticos. En este sentido, se pensaba que una vez implementada una decisión esta sería adoptada alcanzando los objetivos señalados. No obstante ello, su estudio evidenció una gran brecha entre los fines planteados en un comienzo y el resultado final de ellos.

Ahora bien, no resulta difícil imaginar que, si existe un margen de complejidad de la implementación legislativa dentro de un estado, al transpolar aquella a una organización internacional de integración y a la realidad jurídica de sus miembros, la misma tiende a multiplicarse y probablemente con más asiduidad cuando la organización no cuenta con un órgano supranacional propiamente dicho y con un sistema de penalización ante los incumplimientos de los países miembros.

En este orden de ideas, junto a la propia institucionalidad orgánica del Mercosur, existe otra denominada institucionalidad normativa, la cual se corresponde con el orden jurídico desarrollado por el proceso de integración. En este sentido, todo proceso de integración requiere de un orden jurídico determinado en el cual se crean y desarrollan las relaciones jurídicas emergentes del mismo.

A fin de desarrollar el estado de la incorporación de normas en el Mercosur resulta menester analizar sus fuentes jurídicas y aplicación de ellas, comprobar si se puede considerar la existencia de un orden jurídico

independiente, autónomo e integrado en cada uno del propio de los Estados Parte y si este constituye un Derecho de la integración, un Derecho comunitario o un Derecho internacional propio de las organizaciones internacionales de cooperación.

Finalmente se estudiará el procedimiento de incorporación de normas, con sus modificaciones y estadísticas reales de implementación, el cual permitirá obtener una visión objetiva de la aplicación y cumplimiento de la normativa mercosureña y por ende del mismo estado real de integración alcanzado, sin dejar de lado un análisis de la responsabilidad en la que incurren los Estados Parte por la falta de cumplimiento del derecho del Mercosur.

## 2. EL SISTEMA DE FUENTES DEL MERCOSUR

Las fuentes del Derecho son descritas por CUETO RÚA (1994, pp. 24-25) como:

“los criterios de objetividad a los que acuden los órganos comunitarios para la decisión de los conflictos o los integrantes del grupo social en la elección de cursos de conducta que por su objetividad faciliten el entendimiento colectivo”

Al suscribirse el Tratado de Asunción (en adelante TAS) no se determinó cuáles eran las fuentes del Derecho del Mercosur. Estas serían definidas temporalmente y por primera vez en el artículo 34 del Protocolo de Brasilia (PB) toda vez que resultaban absolutamente necesarias para dilucidar controversias. Posteriormente sería el artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto (POP) el que las definiría y enumeraría al declarar que son: “I. El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios; II. Los Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos; III Las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las

Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción.”

Conforme se manifestó en el párrafo precedente, el artículo 41 del POP las enumeraría, atento a lo cual, una cuestión arduamente discutida resultó ser la naturaleza exhaustiva o simplemente enumerativa del citado artículo, cuestión que no resulta una discusión superflua, sino que reviste una gran importancia. La sustentación de cualquiera de ambos extremos podría generar situaciones complejas para el desarrollo del Mercosur. De esta manera, si se considerara al artículo 41 como taxativo implicaría la imposibilidad de incluir a cualquiera de los actos del Parlamento del Mercosur (PARLASUR), o de los laudos de los Tribunales Arbitrales *Ad Hoc* (TT.AA.A.H.) como fuente normativa del Mercosur, o las declaraciones de las Cumbres de Presidentes del Mercosur como *soft law*. Por el contrario, admitir su naturaleza enumerativa conllevaría la aceptación como fuente de los anteriores ejemplos.

Sin embargo, con el fin de esclarecer la naturaleza real del artículo 41 del POP, es menester acudir a instrumentos normativos de órganos que deban nutrirse o utilizar fuentes jurídicas, ya que en ellos debería constar algún señalamiento o indicación de las citadas. Así, resulta oportuno el cotejo del Protocolo de Olivos (PO), el cual, al sustituir al PB, organiza el sistema de solución de controversias para lo cual debe obligatoriamente indicar a que fuentes se deben remitir y limitar los TT.AA.A.H. y el TPR. Así, el artículo 34.1 del citado dispone que “Los Tribunales Arbitrales *Ad Hoc* y el Tribunal Permanente de Revisión decidirán la controversia en base al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto, a los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, a las Decisiones del Consejo del Mercado Común, a las Resoluciones del Grupo Mercado Común y a las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur así como a los principios y disposiciones de Derecho internacional aplicables a la materia.” Atento a ello, ya se puede dilucidar no solo el carácter enumerativo del art. 41 del POP, sino la referencia a una fuente del derecho más, los principios y disposiciones del Derecho internacional.

A fin de tener una visión general y más completa resulta pertinente clasificar y de esta manera situar a cada una de las fuentes del Derecho tratadas anteriormente. La forma en la cual se puede abordar esta clasificación es diversa y amplia, así hay quienes las separan en razón de su orden jerárquico, el origen normativo, sus efectos, su naturaleza, etc (MARIENHOFF, 1995). Para el presente análisis se respetará una ordenación clásica (BOBBIO, 2017) y así se distinguirán de acuerdo con su origen normativo en originarias y derivadas; a las cuales se le agregará una tercera constituida por instrumentos sui generis, absolutamente necesarios para el desarrollo del Mercosur.

## 2.1. El Derecho originario

El Derecho originario, en los diversos procesos de integración, generalmente hace referencia a los actos fundacionales. Asimismo, éste es de carácter netamente jurídico internacional y se encuentra sujeto a las reglas del Derecho internacional en materia de Tratados, vale decir, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscripta el 23 de mayo de 1969. Debido a esta dependencia cualquier modificación de las normas originarias debería ser efectuada a través de un convenio internacional, salvo disposición expresa en contra contenida en el instrumento mismo<sup>1</sup>.

El Derecho originario es el apuntado por el art. 41.I del POP, es decir, el TAS, sus Protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios. Los protocolos que forman parte del TAS son señalados por medio de la leyenda “el presente Protocolo, parte integrante del Tratado de Asunción.” Dentro de esta “categoría” se encuentran el POP, el PO y el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (PCPM). También pueden incluirse el Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa, de 27 de junio de 1992; Protocolo de Ushuaia sobre

1 Según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 39: “Norma general concerniente a la enmienda de los tratados. Un tratado podrá ser enmendado por acuerdo entre las partes. Se aplicarán a tal acuerdo las normas anunciadas en la Parte II, salvo en la medida que el tratado disponga otra cosa.”

Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, firmado el 24 de julio de 1998; y el Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia, firmado el 20 de diciembre de 2011 (DROMI, EKMEKDJIAN y RIVERA, 1996).

Una vez desentrañado que las normas jurídicas que integran este conjunto normativo no son únicamente las que dan origen jurídico al bloque; sino también aquellas que implican cambios sustanciales de carácter estructural, se debe advertir que hay ciertas normas que se señalan como derecho originario y sin embargo, parecerían no serlo. Es el caso, por ejemplo, del Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa, de 27 de junio de 1992, el cual lleva la mención “el presente Protocolo, parte integrante del Tratado de Asunción”, ya que ni es originario o constitutivo del bloque, ni genera modificaciones trascendentes en el mismo, atento a lo cual difícilmente pueda ser catalogado como Derecho originario.

Por otra parte, el apartado I del artículo 41 *fine* alude a “los instrumentos adicionales o complementarios”, los cuales tienen naturaleza constitutiva o sustancialmente modificatoria del bloque; hecho que resulta lógico ya que, de lo contrario, no se diferenciarían en absoluto de los “acuerdos y sus protocolos” referenciados en el apartado II del artículo 41, por lo que, se debe concluir que tal referencia resulta superflua (MARTÍNEZ PUÑAL, 2007). Es el caso, por ejemplo, de los acuerdos de alcance parcial y complementación económica y sus los protocolos adicionales depositados en la ALADI, como el AAP.CE N° 36 (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay), celebrado entre los gobiernos de los Estados Partes del Mercosur y el Gobierno de la República de Bolivia para el establecimiento de una zona de libre cambio, de 17 de diciembre de 1996.

Por último, se ha de tener en consideración que, existe una discusión doctrinal respecto a si los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos (artículo 41.II) son Derecho originario, pero con un alcance diferente, o si son derecho derivado, o bien una tercera categoría de

fuentes, que denominan Derecho complementario, según se revisará más adelante.

## 2.2. El Derecho derivado

Se encuentra constituido por el señalado en el artículo 41.III del POP, es decir, las normas emanadas de los órganos resolutivos del ente de integración, esto es, las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la CCM.

Asimismo, algunos autores suelen subclasificar el Derecho derivado en actos típicos y atípicos. Los primeros, serían todos los enumerados en el artículo 41.III, mientras que los atípicos serían lo que no se encuentran reflejados por el citado artículo. A su vez, estos últimos son subdivididos en actos internos y actos *sui generis*. Los actos internos se configurarían como los relacionados con la organización y funcionamiento de las instituciones del Mercosur, como, por ejemplo, las propuestas de Decisiones elevadas por el GMC al CCM o las recomendaciones del Foro Consultivo Económico-Social (FCES). Finalmente, con el objeto de tener presente una visión general se ha de indicar que, los actos *sui generis*, tal como lo indica su nombre son caracterizados como de un género singular; un exponente de estos serían los programas de trabajo (FREELAND LÓPEZ LECUBE, 1996).

## 2.3. El Derecho complementario

Tal y como se expusiera en los párrafos precedentes, un sector de la doctrina considera que los instrumentos jurídicos señalados por el apartado II del señalado artículo 41, el cual enumera a los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos, como Derecho originario, pero con un alcance diferente; otros los ubican dentro de la categoría reseñada en el subíndice anterior como Derecho derivado; y una tercera corriente opta por

considerarlos una tercera categoría, que denominan Derecho complementario (MARTÍNEZ PUÑAL, 2007). Esto último resulta fundamentado al oponerles la noción de “acuerdos internacionales celebrados -entre los cuatro Estados Partes- en el marco del Tratado de Asunción, no equiparados al mismo.”

Dentro de esta categoría de Derecho complementario se suelen ubicar a los acuerdos celebrados entre Estados Parte del Mercosur, los firmados por los Estados del Mercosur con Estados Asociados y, finalmente, los acuerdos suscritos por los Estados del Mercosur con terceros Estados y organizaciones internacionales. Un cotejo del sitio web de la Secretaría del Mercosur permite comprobar que se distingue entre “textos fundacionales” y “tratados Internacionales, Protocolos y Acuerdos firmados entre los Estados Partes del Mercosur y/o entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados”, atento a lo cual, podría inducirse que pertenecen a categorías jerárquicas distintas<sup>2</sup>. Sin embargo, su calidad de fuente jurídica del Mercosur resulta indiscutida ya que, por ejemplo, y en referencia a los acuerdos con los Estados Asociados, la Decisión 28/04, de 16 de diciembre, Acuerdos Celebrados con Estados Asociados del Mercosur, en su artículo 3 in *fine*, dispone que los acuerdos firmados entre los Estados del Mercosur y los Estados Asociados “tendrán, de conformidad con el art. 41 del POP, carácter de acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción.”

Esta distinción no es única del Mercosur, sino que también en el ámbito del Derecho comunitario de la Unión Europea (UE) hay autores que también distinguen un Derecho complementario y lo caracterizan como “el Derecho surgido de los compromisos celebrados entre los Estados Miembros en ámbitos de su competencia nacional que prolongan o complementan los objetivos definidos en los Tratados. Este conjunto normativo tiene naturaleza convencional, no son actos de las instituciones sino auténticas normas de Derecho internacional imputables a los Estados Miembros, pero en tan íntima conexión con el Derecho comunitario que pueden considerarse una fuente más del ordenamiento jurídico comunitario” (SÁENZ DE SANTAMARÍA, GONZÁLEZ

<sup>2</sup> Los textos fundacionales pueden ser consultados en: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>; mientras que el resto de los tratados y protocolos en: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/tratados/>.

VEGA y FERNÁNDEZ PÉREZ, 1999). No obstante, a diferencia de la UE, en el Mercosur son mucho más abundantes los ejemplos del Derecho complementario: extradición, títulos académicos, arbitraje comercial, asistencia jurídica mutua, etc.

En cierta manera, estos acuerdos celebrados entre los Estados Parte del Mercosur sustituyen a la categoría de acuerdos internacionales firmados por la UE misma (derecho internacional convencional de la UE), sola ella o en forma mixta (junto con sus Estados Miembros), toda vez que en el Mercosur son raros los ejemplos de acuerdos celebrados por la propia organización, inclusive junto con sus países miembros; entre estas excepciones, está el caso del AMIC entre el Mercosur y sus Estados Parte y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, de 15 de diciembre de 1995. Ello es así a pesar de que el CMC tiene competencias para concluir acuerdos internacionales en nombre del Mercosur, conforme los apartados 3 y 4 del artículo 8 del POP, o bien delegar su celebración en el GMC, de acuerdo con el artículo 14 apartado 7 del POP. Pero la experiencia confirma que los países mercosureños prefieren dejar de lado a la propia organización celebrándolos ellos mismos en tanto partes del Mercosur para no perder su relevancia internacional a favor del propio Mercosur, lo que constituye una infracción de sus normas (CIENFUEGOS MATEO, 2008).

Aunque esta tercera categoría no deja de ser extraña a la caracterización tradicional de las fuentes del Derecho en el Mercosur, y la distinción de estos “acuerdos no equiparados” con el Derecho primario no resulta sencillamente de la lectura del citado apartado II, tiene un valor explicativo indudable de un fenómeno usual dentro de esta, clarificando algunas de las dudas que existen en este complejo tema.

### **3. EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL MERCOSUR**

Antes de analizar como internaliza sus normas el Mercosur resulta importante revisar como se despliega el principio de jerarquía en el ordenamiento de este. Ahora bien, del cotejo del artículo 41 del POP surge que, al redactarse el Tratado, no se dispuso de ninguna indicación expresa sobre la jerarquía del sistema normativo, al igual que con el TAS, donde ni siquiera se establecieron las fuentes del ordenamiento (FREELAND LÓPEZ LECUBE, 1996). A pesar de ello, tal descuido no implica la inexistencia de un orden de prelación entre las normas mercosureñas; ya que, de lo contrario, su coexistencia no tendría sentido alguno o, más grave aún, podría producirse una incoherente derogación del Derecho originario con normas del Derecho derivado (MARTINEZ PUÑAL, 2007).

Indiscutiblemente, la cúspide de un sistema racional de fuentes jurídicas, y en este supuesto del propio Mercosur, es el Derecho originario, el cual fundamenta y da sentido a todo el esquema de integración. Este Derecho originario, conforme lo desarrollado anteriormente, es de índole internacional, toda vez que los procesos de integración se fundan y sustentan con normas de Derecho internacional. A su vez, el segundo escalón lo ocupa el Derecho derivado, el cual recibe su fundamento, alcance y límites del Derecho originario. Sin embargo, es preciso efectuar una salvedad, así, quienes como nosotros, ven en el ordenamiento del Mercosur un Derecho complementario, ubican su validez y jerarquía entre el Derecho originario y el derivado, ya que se tratarían de normas de Derecho internacional motivadas y sustentadas directamente por el TAS y sus protocolos y, en cuanto afectan a relaciones con terceros sujetos, por encima de sus actos institucionales, como es lo propio de cualquier tratado internacional en los ordenamientos jurídicos internos, donde generalmente disfrutan de primacía sobre las leyes nacionales. De idéntica forma en la UE, en la que los acuerdos celebrados por la Unión son obligatorios para sus instituciones (artículo 218 del TFUE), y en los acuerdos entre Estados Miembros que entran dentro de la categoría de Derecho complementario se incluyen cláusulas que reconocen su compatibilidad con los tratados fundacionales y, por otro lado, resulta que una vulneración de aquellas normas

por actos del Derecho derivado produciría la responsabilidad internacional del Estado.

Asimismo, es preciso indicar que tampoco se ha dispuesto de orden de prelación explícito en relación con las fuentes del Derecho derivado. No obstante ello, por medio de un procedimiento lógico, se puede inferir el mismo por medio de dos vías. La primera de ellas consiste en tomar como referencia el orden de subordinación entre ellos de los órganos del Mercosur, y a partir del mismo, deducir la jerarquía de las normas que producen. En este sentido, las decisiones del CMC, prevalecen sobre las resoluciones del GMC, y éstas a su vez, por sobre las directivas de la CCM. Por su parte, la segunda vía arriba al mismo resultado por medio del artículo 34.1 del POP, el cual determina el Derecho aplicable en una solución de controversias: “Derecho aplicable. 1. Los Tribunales Arbitrales Ad Hoc y el Tribunal Permanente de Revisión decidirán la controversia en base al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto, a los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, a las Decisiones del Consejo del Mercado Común, a las Resoluciones del Grupo Mercado Común y a las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercado Común así como a los principios y disposiciones de Derecho internacional aplicables a la materia.”

En este orden de ideas, una excelente técnica jurídica conllevaría, en un sistema de ordenamiento de fuentes racional, que solo el Derecho originario pueda derogar a una norma de Derecho originario, ya que si una norma de Derecho derivado pudiera dejar sin validez al Derecho originario se podría llegar a pervertir completamente el sistema. En el ámbito del Mercosur, un claro ejemplo de tal jerarquía es el dispuesto por el art. 53 del POP: “Quedan derogadas las disposiciones del Tratado de Asunción, del 26 de marzo de 1991, que estén en conflicto con los términos del presente Protocolo”. Sin embargo, seguidamente se produce una absoluta irracionalidad al disponer que se permite también la derogación de las disposiciones del TAS “con el contenido de las decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común durante el período de transición”. Es decir, que se ha consentido que, excepcionalmente, el Derecho derivado de un órgano creado por el TAS pueda

derogar una norma del mismo. Este estado de cosas puede entenderse en la medida en que tales actos del CMC no son realmente derecho institucional sino una categoría específica de Derecho originario, en cuanto se sustentan directamente en la letra de ellos y viene a constituir un método rápido de adaptación a nuevas circunstancias, obviando así el recurso a los más lentos métodos de revisión tradicionales mediante convocatoria de una conferencia intergubernamental. En este caso, la intención de la norma ha sido, con total seguridad, dar cobertura legal y reconocimiento a la Comisión de Comercio del Mercosur, creada mediante la Decisión CMC 9/94, de 5 de agosto. Pero no es tan razonable en otros casos, como con la Decisión CMC 5/94, de 5 de agosto, de Adecuación Final a la Unión Aduanera, que no sólo deja sin validez a las normas programáticas del TAS sino que, además, transgrede el espíritu del mismo de alcanzar el mercado común, produciendo su derogación de facto.

En síntesis, resulta complejo el tema de la jerarquía del ordenamiento del Mercosur, el cual, si bien en principio, y a pesar de los vacíos en la redacción de los Tratados fundacionales, parece simple, en la práctica, donde se ha hecho uso y abuso de la improvisación, la misma puede no responder a ninguna lógica; y podría aún más gravemente cambiarse el sentido de la integración, por medio de normas de Derecho derivado, emanadas correctamente, por el consenso de gobiernos afines de los Estados Miembro del Mercosur, las cuales podrían atentar contra el espíritu original del proceso.

#### **4. LA INTERNALIZACIÓN DE LAS NORMAS DEL MERCOSUR EN LOS ORDENAMIENTOS INTERNOS DE SUS ESTADOS PARTE**

A este respecto se deben analizar en principio las previsiones del POP, de manera tal de tomar en consideración las expectativas o presupuestos que los redactores de este poseían en consideración al momento de su elaboración. De esta manera, es preciso revisar dos artículos que afectan a la generalidad del sistema de incorporación, siendo los mismos el 38 y el 42 del POP.

Este último marca el compromiso que adquirirían al tiempo de firmar el POP, destacando que “Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio”, atento a lo cual se marca la primera pauta: no hay opción a cumplir o no las normas que emanen del Mercosur, puesto que son obligatorias.

Seguidamente, el citado artículo ofrece una particularidad más del sistema legal del bloque “y cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.”, de lo cual es menester inferir que existe algún tipo de normas producidas en el ámbito del Mercosur que no requiere de ningún tipo de acto de incorporación en el ámbito interno de cada Estado Parte; de lo contrario, carecería de sentido el artículo.

Asimismo, y como corolario del carácter obligatorio de las normas del Mercosur, instala un segundo compromiso para los Estados Parte, por medio del artículo 38 al acordar que “se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur”, lo cual parece no absolutamente necesario, toda vez que si las normas son obligatorias, no dejan opción al Estado a fin de no asegurar el cumplimiento.

Atento a todo lo anterior, solo cabe una conclusión: los redactores del POP sabían que, a fin de que el Mercosur se desarrollara plenamente, era necesario que las normas fueran obligatorias y aplicadas uniformemente en todo el territorio del bloque; y conocían de antemano que los Estados serían reticentes a implantar algo que contraviniera sus intereses, por lo que establecieron mecanismos para obligarles a incorporar las normas de la organización en sus ordenamientos internos. Ahora bien, debido al escaso éxito en la internalización de normas, se han ido agregando a manera de “remiendos” diversas normas que no han alcanzado los resultados necesarios, tal y como se analizará ulteriormente. El POP estableció un sistema general de incorporación de normas en el artículo 40 y el del sometido al dictamen del PARLASUR.

#### 4.1. El sistema general del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto

El sistema de internalización de normas gira en torno al denominado “principio de vigencia simultánea”, toda vez que una vez informada la SM de la incorporación de las normas a las legislaciones nacionales, entran en vigor simultáneamente a los 30 días siguientes a partir de la última comunicación.

El sistema del artículo 40 se estructura en tres fases: durante la primera los Estados parte adoptan las medidas necesarias para la incorporación de las normas en sus ordenamientos; una vez internalizada se lo comunican a la SM; y por último, en la tercera etapa, las normas entran en vigor a los 30 días posteriores a la citada comunicación. El gran inconveniente, o la gran “salvaguarda” que los Estados se reservaron es la no imposición de plazo alguno para la incorporación de la norma en el ordenamiento interno de cada uno, lo cual torna al principio de vigencia simultánea en una abstracción totalmente arbitraria.

Este método de incorporación generó dos inconvenientes puntuales. El primero es que, de acuerdo a lo enunciado en el párrafo anterior, se deja en manos de cada Estado la eficacia del procedimiento, con lo cual podría darse, y de hecho se ha dado en innumerables ocasiones, que una norma del Mercosur vigente en un Estado parte nunca sea incorporada en otro país mercosureño. Esto se debe a que los Estados Parte no tienen procedimientos especiales para la normativa Mercosur, con lo cual, una vez que se encuentra publicada en sus boletines o gacetas oficiales está vigente, mientras que en otros podrían no estarlo; con la consiguiente puesta en duda de la efectividad global de las normas del bloque<sup>3</sup>. El gran problema que generaba esta “incorporación prematura” era que el principio de incorporación simultánea es una ficción ajena a cualquiera de los ordenamientos nacionales de los Estados Parte

<sup>3</sup> En referencia a esto, se puede consultar el VII Laudo Arbitral del Mercosur, de fecha 19 de abril de 2002, constituido para entender en la controversia presentada por la República Argentina a la República Federativa del Brasil sobre “Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. No incorporación de las Resoluciones GMC 48/96, 87/96, 149/96”. En el mismo, habían transcurrido 6 años desde la aprobación de la norma sin incorporar por el Brasil.

(PEROTTI y VENTURA, 2004, pp. 32-33). Se señala como causa del gran error del proceso ordinario de incorporación de normas la asimilación de las normas de los órganos del Mercosur a los tratados internacionales celebrados por los Estados del Mercosur que, de acuerdo con el régimen jurídico interno, no entran en vigor para cada país, aunque estén incorporados, hasta tanto no se verifica la entrada en vigor internacional del instrumento (PASTORI, 2001).

El primer inconveniente señalado fue de tal dimensión que el Tribunal *Ad Hoc* del Mercosur, en el marco del VII Laudo Arbitral, de 2002, intentó paliar la situación, o al menos completar el vacío generado al no delimitar plazo alguno de incorporación, mediante la construcción de la teoría del plazo razonable. Por medio de la cual, el Tribunal Arbitral *Ad Hoc* entiende que, para determinar este plazo razonable, a partir del cual la no incorporación generaría responsabilidad del Estado, se debería valorar cada caso en particular. En consecuencia, los esfuerzos de delimitación por parte del Tribunal Arbitral complicaron aún más la situación, ya que, si bien establecen que hay un período determinado para la internalización de las normas, completando el artículo 40, disponen que el mismo es variable de acuerdo a la situación. Y más grave aún, del laudo surge que el único que puede determinarlo es el Tribunal *Ad Hoc*.<sup>4</sup>

#### 4.2. Las Decisiones del Consejo del Mercado Común N° 23/00 y 20/02

Debido al estancamiento del proceso de incorporación de normas, se intentó buscar diversas soluciones al mismo.

4 VII Laudo Arbitral del Mercosur, de fecha 19 de abril de 2002, constituido para entender en la controversia presentada por la República Argentina a la República Federativa del Brasil sobre “Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. No incorporación de las Resoluciones GMC 48/96, 87/96, 149/96” El Tribunal Arbitral manifestó que “en opinión del Juez del MERCOSUR, el análisis acerca de lo que constituye un plazo razonable, en términos de incorporación, debe ser llevado a cabo en cada caso a partir de la consideración del término que razonablemente el Estado Parte podría haber insumido en incorporar efectivamente la normativa. La consecuencia obvia, aunque lamentable, es que para los supuestos en que no se haya internalizado la normativa que corresponda, la solución defería pasar por la iniciación de un procedimiento de solución de controversias.”

La Decisión 23/00, de 29 de junio, de Relanzamiento del Mercosur. Incorporación de la Normativa Mercosur al Ordenamiento Jurídico de los Estados Partes dispuso tres acciones para paliar el problema, sin dar una solución porque, en lugar de atacar la raíz del mismo, es decir, el plazo de incorporación y el principio de vigencia simultánea, pasó a configurarse como un “apaño más”. Así, en primer lugar, designó como responsable de la notificación de la incorporación de las normas del Mercosur en los ordenamientos de los Estados Parte, preceptiva del artículo 40 del POP, a la Coordinación de la Sección Nacional del GMC, cambiando también el plazo de entrada en vigencia, que ya no sería dentro de los 30 días posteriores a la última notificación, sino que la SM lo establecería y comunicaría a cada uno de los anteriores, con lo cual tampoco se abordó el problema de la “vigencia simultánea”. En segundo lugar, el artículo 7 dispuso que, en el caso de que la norma Mercosur explícitamente incluyera un plazo máximo para la incorporación de la misma, este debería ser respetado, con lo cual obviamente se revela que ni todas poseerían este plazo, ni habría sanción alguna ante su eventual incumplimiento, con lo cual una vez más la norma quedaría a merced de lo que desearan los Estados al elaborarla en el seno del Mercosur.

Por último, determinó en qué casos no correspondía hacer incorporación alguna. Así, su artículo 5, modificado por su igual de la Decisión 20/02, de 6 diciembre, determinó que las normas emanadas del Mercosur no necesitarán de transposición cuando: “a) los Estados Partes entiendan conjuntamente que el contenido de la norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del MERCOSUR. Este entendimiento será explicitado en el texto de la norma con la siguiente frase: “Esta norma (Directiva, Resolución o Decisión) no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.”, b) existe norma nacional que contemple en idénticos términos la norma MERCOSUR aprobada. En este caso la Coordinación Nacional realizará la notificación prevista en el Artículo 40 (i) en los términos del Artículo 2 de esta Decisión, indicando la norma nacional ya existente que incluya el contenido de la norma MERCOSUR en cuestión. Esta

comunicación se realizará dentro del plazo previsto para la incorporación de la norma. La SAM comunicará este hecho a los demás Estados Partes.”

Ahora bien, de lo expuesto se puede inferir que será necesaria la internalización cuando la propia norma del Mercosur lo determine expresamente, cuando no sea operativa por sí sola o cuando esté sujeta a condición o actividad de los órganos del Mercosur competentes o autoridades que correspondan. De esta manera se acotó de forma amplia el recorrido de la corriente doctrinal que profesaba la innecesidad de la internalización como regla general, alegando que el reenvío efectuado hacia el Derecho interno lo es sólo a los fines de individualizar los procedimientos de transposición y no para dilucidar en que supuestos será necesario realizarla y en cuáles no; de lo contrario no tendría sentido el citado artículo 42 en relación con su igual 38 del POP.

Por otra parte, la Decisión CMC 20/02 intentó garantizar la internalización de las normas del Mercosur en el menor lapso de tiempo posible, motivo por el cual estableció y uniformizó el trámite previo que deberían seguir cada una de las disposiciones antes de ser aprobadas por alguno de los órganos del Mercosur. A tal fin, el artículo 1 determina que cualquier proyecto consensuado por los órganos del Mercosur debe ser sometido a consultas internas en los Estados Parte, por un período no mayor de 60 días, “con la finalidad de confirmar su conveniencia técnica y jurídica y establecer los procedimientos y el plazo necesario para su incorporación”. Concluidas las consultas y consensuado el proyecto, es elevado al órgano decisorio pertinente, junto a la información sobre el método de internalización y el órgano que lo llevará a cabo (artículo 2). El proyecto de norma quedará en el ámbito del órgano decisorio del Mercosur y sólo podrá ser formalmente adoptada como acto después que los Estados Parte comuniquen que están en condiciones de transponer la norma por medio de actos del Poder Ejecutivo, o de enviarla a la aprobación parlamentaria (artículo 3). Asimismo, los textos consensuados, no estarán sujetos a variaciones posteriores, salvo consenso en contrario (artículo 4).

Por otro lado, en caso de urgencia, el procedimiento difiere en aras de adquirir celeridad y entonces se podrá aprobar en la misma reunión del órgano decisorio en que la presentó. A tal fin, luego de que los Estados Parte comuniquen que están en condiciones de efectuar la internalización a la que se refiere el artículo 3, podrán autorizar a sus representantes diplomáticos a rubricar en un único Estado Parte los proyectos de normas consensuados por el órgano decisorio en cuestión. Una vez rubricada por todos los representantes diplomáticos de los Estados Miembros, la norma se considera formalmente adoptada por el órgano decisorio que la propuso, y a partir de ese momento comienza el plazo para su incorporación (artículo 6). A su vez, esta Decisión determina que las normas internalizadas a partir del 30 de junio de 2003 lo serán en su texto integral, a consecuencia de numerosos errores que se daban cuando los EP internalizaban solo los anexos (artículo 7).

### 4.3. La Decisión del Consejo del Mercado Común N° 5/20

Ante la falta de uniformidad de criterios debido a la ya analizada ausencia de precisión en el establecimiento del sistema de incorporación de normas, y con el fin de efectuar unos ajustes necesarios a las Decisiones CMC N° 23/00 y 20/00 se aprobó la Decisión N° 5/20.

El objetivo de la Decisión en análisis es establecer el proceso y los criterios para la definición de la fecha de entrada en vigor de tres grupos de normas del Mercosur diferentes. El primero se encuentra constituido por las normas incorporadas al ordenamiento jurídico de todos los Estados Partes con anterioridad a la aprobación de la Decisión CMC N° 23/00; el segundo aquel conformado por las normas aprobadas con anterioridad a la aprobación de la Decisión CMC N° 23/00 que no hubieren requerido incorporación por ningún Estado Parte pero que no constituyen normas de funcionamiento interno del Mercosur; y en último término, el conjunto de normas cuya incorporación al ordenamiento jurídico de los Estados Partes o la comunicación de dicha incorporación a la SM se hubiera realizado con posterioridad a la aprobación de

la Decisión CMC N° 23/00, cuando no se hubiere realizado la comunicación prevista en el artículo 40 inciso II del POP estudiado anteriormente.

De esta forma, las normas entran en vigor de acuerdo a su ubicación en una de las tres casuísticas señaladas y conforme a los criterios establecidos para cada una de ellas. Así, la fecha de entrada en vigencia para las del primer grupo se determina a partir de dos criterios, las normas sin registro en la SM de comunicación formal de incorporación por ningún Estado Parte, a los treinta días contados a partir de la fecha del último acto de incorporación registrado o de su publicación, la que fuere posterior; y por su parte, aquellas normas con registro en la SM de comunicación formal de incorporación por algún Estado Parte en fecha posterior al último acto de incorporación registrado, pero anterior a la aprobación de la Decisión CMC N° 23/00: a los treinta días contados a partir de la fecha de la última comunicación.

Las normas que se ubican en el segundo grupo entran en vigor de acuerdo a dos criterios también, el primero responde a las normas sin registro en la SM de comunicación formal por parte de ningún Estado Miembro informando que no requiere incorporación a su ordenamiento jurídico, a los treinta días contados a partir de la aprobación de la norma; y en el caso contrario, es decir, de normas con registro en la SM de comunicación formal por algún Estado Parte informando que no requiere incorporación a su ordenamiento jurídico, también a los treinta días, pero en este supuesto contados a partir de la fecha de la última comunicación.

Finalmente, las de la tercera categoría se rigen, de forma similar a las anteriores, por dos criterios, el primero en relación con las normas sin registro en la SM de comunicación formal por ningún Estado Parte informando que no requiere incorporación a su ordenamiento jurídico, en este caso, la solución dispuesta es a los treinta días contados a partir de la aprobación de la norma y por último, las que cuentan con registro en la SM de comunicación formal por algún Estado Parte informando que no requiere incorporación a su ordenamiento jurídico, a los treinta días contados a partir de la fecha de la última comunicación.

#### 4.4. El procedimiento revisado para respetar el dictamen del PARLASUR

A partir del establecimiento del PARLASUR, se incorporó una especie de “dictamen conforme” al ámbito de creación e internalización de la legislación del Mercosur. El antecedente de este dictamen es la denominada “Enmienda Alonso”, la cual se constituyó en el Primer Acuerdo Interinstitucional del Mercosur, de 6 de octubre de 2003<sup>5</sup>. El mismo consistía en el compromiso adquirido por el CMC de elevarle los proyectos que requieran aprobación de fuentes jurídicas a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC). En contrapartida, ésta se comprometía a “impulsar una responsable labor de internalización de la normativa Mercosur”, haciendo especial énfasis en la adoptada como resultado del consenso entre ambos órganos.

Bajo idéntico espíritu el artículo 4, epígrafe 12, del PCPM dispone un procedimiento especial para los proyectos de normas del Mercosur que requieran aprobación legislativa por parte de algún Estado Parte. Los órganos decisorios del Mercosur son los responsables de enviar estos proyectos normativos al PARLASUR para que emita un dictamen en un plazo de 90 días de efectuada la consulta. Si el proyecto es aprobado después por el órgano decisorio mercosureño respetando el dictamen del mismo, “la norma deberá ser remitida por cada Poder Ejecutivo nacional al Parlamento del respectivo Estado Parte, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días contados a partir de dicha aprobación.”

El citado artículo agrega que “los Parlamentos nacionales, según los procedimientos internos correspondientes, deberán adoptar las medidas necesarias para la instrumentación o creación de un procedimiento preferencial para la consideración de las normas del Mercosur que hayan sido adoptadas de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento”. Este plazo tiene

<sup>5</sup> Este Acuerdo Interinstitucional fue firmado el 6 de octubre de 2003 en la cumbre extraordinaria del CMC celebrada en Montevideo. Es denominado así en homenaje al precursor de este, el Profesor de la Universidad Complutense de Madrid Ricardo Alonso García, siendo su antecedente directo la Recomendación de la Comisión Parlamentaria Conjunta 11/03, de 17 de junio. El mismo PCPM en el párrafo 2º de su preámbulo expone que “RECORDANDO el Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta, firmado el 6 de octubre de 2003.”

como límite los 180 días contados a partir del ingreso del texto legal en el Parlamento nacional. En el caso de que la norma fuera rechazada, deberá ser devuelta al Poder Ejecutivo nacional a fin de que se la remita al órgano decisorio del Mercosur.

Por otra parte, y en el caso que la norma no respetará plenamente el dictamen del PARLASUR, de acuerdo con lo que dispone el comentado artículo 4, epígrafe 12, su incorporación seguirá por los cauces del procedimiento normal ya señalado en el epígrafe anterior. De la compulsa de la página web del Parlamento del Mercosur no consta que ninguna normativa del bloque hubiera seguido este dictamen.

#### 4.5. Datos cuantitativos de la incorporación de normas del Mercosur

A fin de ilustrar un poco más lo desarrollado a lo largo del estudio se han obtenido datos empíricos del sitio web de la Secretaría del Mercosur. Exclusivamente se ha recopilado información de los cuadros de estado de vigencia de las decisiones, resoluciones y directivas aprobadas en 2023. Los mismos se exponen seguidamente:

DECISIONES APROBADAS	SIN NECESIDAD DE INCORPORACIÓN	INCORPORADAS	NO INCORPORADAS
20	17	2	1

RESOLUCIONES APROBADAS	SIN NECESIDAD DE INCORPORACIÓN	INCORPORADAS	NO INCORPORADAS
54	14	1	39

DIRECTIVAS APROBADAS	SIN NECESIDAD DE INCORPORACIÓN	INCORPORADAS	NO INCORPORADAS
139	0	132	7

De la revisión de los anteriores, tal y como se adelantó, tanto del sitio web de la SM, como también de la del PARLASUR surge que el procedimiento especial con dictamen no ha sido utilizado. En relación con las Decisiones del

CMC vemos que la mayoría no han necesitado incorporación ya que reglamentan aspectos o el funcionamiento del propio Mercosur, mientras que de las tres que sí debían ser incorporadas, solamente dos lo fueron. Un panorama diferente presenta las Resoluciones del órgano ejecutivo del Mercosur, es decir, el GMC, donde se puede observar un gran número de resoluciones sin incorporar, concretamente 39 de las 54. Si consideramos que 14 no han tenido necesidad de incorporación se aprecia que solo 1 Resolución ha sido incorporada por el procedimiento general, lo que da una idea de parálisis en el bloque. Por su parte y en referencia a las Directivas de la CCM, la gran mayoría, 132 de un total de 139, han sido incorporadas principalmente porque afectan a intereses más particulares e individualizados de los Estados Parte.

Finalmente resulta indispensable reiterar que resulta cuando menos inexplicable la falta de utilización del dictamen del PARLASUR. De idéntica manera su predecesora, la Comisión Parlamentaria Conjunta tenía como finalidad colaborar, mediante un procedimiento determinado, a la más ágil incorporación de las normas, y tampoco jamás lo utilizó. En la actualidad existe un procedimiento vigente en el PARLASUR y su falta de uso lleva a pensar que los Gobiernos se siguen reservando la integración para ellos mismos, dejando de lado al resto de actores.

## 5. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DEL MERCOSUR

Este principio también es debido a la elaboración jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la UE. Más concretamente vio la luz a partir del asunto Francovich y Bonifaci, de fecha 19 de noviembre de 1991 (Asuntos acumulados, núm. C-6/90 y C-9/90). En aquella oportunidad, el Tribunal de Justicia consideró que al no reunir la Directiva 80/987/CEE las condiciones de precisión e incondicionalidad que hacen nacer el efecto directo, el Estado debía repararlas a fin de garantizar la plena eficacia de la normativa comunitaria. Una

vez más, a fin de justificar su decisión, el TJUE se fundó en la naturaleza especial del Derecho comunitario y en el principio de cooperación leal del artículo 4.3 (antiguo 10 TCE).

Ahora bien, en el ámbito del Mercosur, a falta de una jurisprudencia tan clara al respecto y de un artículo como el que consagra el principio de cooperación leal, se podría remitir al principio establecido por el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados para fundar la responsabilidad patrimonial interna de los Estados por los daños causados derivados de sus infracciones del Derecho del Mercosur. Pero más bien parece que la infracción de la obligación de un Estado de aplicar de buena fe un tratado generaría su responsabilidad internacional por hecho ilícito frente a los otros Estados, y no necesariamente la responsabilidad en el ámbito interno, frente a los particulares afectados, pues son dos principios distintos. Así resulta igualmente de la jurisprudencia de los Tribunales Arbitrales *Ad Hoc*. Así, en el IV Laudo Arbitral, de 21 de mayo de 2.001, "Aplicación de Medidas Antidumping contra la exportación de pollos enteros, provenientes de Brasil, Resolución N° 574/2000 del Ministerio de Economía de la República Argentina", en el considerando 117, el Tribunal ha expuesto que:

“a su vez la obligatoriedad de las normas, aunque limitada por la exigencia de vigencia simultánea, no deja de tener contenido. Se trata de una obligación jurídica para cada Estado que se concreta en una obligación de hacer: "adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur" (POP, art. 38) y además, agrega en forma imperativa el artículo 42, "cuando sea necesario, deberán, ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales". Dada la naturaleza intergubernamental del Mercosur y la ausencia de aplicación directa de su normativa, nadie puede cumplir en lugar del Estado obligado el acto de incorporación requerido. Pero el incumplimiento apareja responsabilidad internacional del Estado que incumple hacia los Estados que sí han cumplido.”

## 6. CONCLUSIÓN

A través del análisis del artículo 41 del POP se ha podido determinar que el sistema de fuentes del Mercosur se compone de un Derecho originario,

un Derecho complementario y un Derecho derivado. Distinción conceptual, que no resulta completamente diáfana en lo que respecta al Derecho complementario, pero que, tal y como ocurre en la totalidad de ordenamientos, genera un orden de prelación o pirámide de valor jurídico, a resultas del cual, el Derecho originario es superior al resto de las otras normas.

Sin embargo, tal y como se estudió a lo largo del presente, ni esto fue respetado por los Estados Parte del Mercosur, toda vez que el artículo 53 del POP derogó todas las disposiciones del TAS que fueran contrarias a las decisiones aprobadas por el CMC en el período de transición; y se efectuó la creación de la CCM por medio de la Decisión 9/94. Atento a ello, se puede concluir que, la voluntad de los Estados Mercosureños, manifestada en las decisiones de un órgano intergubernamental, en una coyuntura determinada, prevaleció sobre el Derecho originario. En este sentido, y a la luz de lo expuesto y con especial énfasis a lo ocurrido con la Decisión 5/94, de Adecuación Final a la Unión Aduanera, el interrogante que surge es: ¿podrían cambiarse los fines y metas del TAS por medio de una norma de Derecho derivado? Su respuesta es concluyente: no, salvo que la propia norma originaria así lo prevea. Y no está previsto en este caso.

En este sentido resulta patente también que, el Derecho del Mercosur no reviste las mismas características que el Derecho de la UE, pudiendo simplificar la situación afirmando que el Derecho del Mercosur es Derecho de la Integración mientras que el de la UE es Derecho Comunitario o Derecho supranacional.

De acuerdo a lo expuesto, en relación al Derecho del Mercosur, y ya en relación con la incorporación de normas, del análisis efectuado, y contrariamente a la doctrina que alega que la regla general es la falta de necesidad de incorporar las mismas a los diferentes Estados Parte, lo dispuesto por el artículo 42 del POP y los datos fácticos demuestran que todo depende del interés que tengan los países mercosureños en relación con la norma en cuestión. La prueba más contundente es cómo se ha evitado otorgarle una solución adecuada al problema del principio de vigencia simultánea, el cual es ajeno a todos los sistemas legales de los países

miembros. En este sentido y dejando de lado una solución eficaz, se han ido adecuando diversas reformas, conducentes más bien a respetar la voluntad de cada Estado Parte de tener una última salvaguarda, consistente en no incorporar la norma; y de esta manera, dejarla carente de vigencia en el bloque.

Tal es la desidia, o quizás el interés por mantener la citada salvaguarda, que no se ha ni siquiera determinado un plazo para la incorporación de las normas, ni aún ante la ligera presión de los tribunales *ad hoc*. Resulta presumible que, al momento de redactar el POP, y atentos a la experiencia europea, se dejara abierta la probabilidad de la aplicabilidad inmediata; y por ello se introdujo el artículo 42 del POP. Sin embargo, la tarea de efectuar un ejercicio abstracto y puramente teórico en defensa de tal teoría, no solo que contraviene la realidad; sino que tampoco le otorga ningún beneficio al progreso del Mercosur.

Prueba de ello es que, y más allá de los intentos por solucionar o mantener el deficiente sistema de incorporación de normas, el mismo no ha conseguido progresar como sería deseado en un ente de integración económica, observándose en los datos numéricos obtenidos del sitio web del Mercosur una falta de incorporación de normas den al año 2023, la cual responde a una situación de constante parálisis sufrida por el Mercosur a lo largo de los años, la que, sin una decisión política y estratégica radical que ataque el problema de fondo en lugar de aliviarlo, no podrá acabar con la misma.

Finalmente, en cuanto al principio de la responsabilidad del Estado por el incumplimiento del Derecho comunitario en el dominio del Mercosur, a falta de legislación comunitaria al respecto, es de aplicación el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, motivo por el cual la jurisprudencia de los TT.AA.AH. del Mercosur han comenzado a inclinarse hacia el principio de la responsabilidad internacional, y no la interna, en caso de vulnerarse el Derecho del Mercosur.

## REFERENCIAS

AFTALIÓN, Enrique y VILANOVA, José, *Introducción al derecho: conocimiento y conocimiento científico, historia de las ideas jurídicas, teoría general del derecho, teoría general aplicada*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot 1.994.

ALADI. Acuerdos de Alcance Parcial - Complementación Económica AAP.CE N° 36, de 17 de diciembre de 1996. Disponible en <http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/b3198303bf8b318403256fc50052d176/a38f409deb2bd723032577ea006764e9?OpenDocument>. Acceso en 10 agosto 2024.

BOBBIO, Norberto, *Teoría general del derecho*, Santiago de Chile, Olejnik, 2017.

CIENFUEGOS MATEO, Manuel, "Las relaciones exteriores del Mercosur", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 54-55, abril 2008, pp. 139-164.

CUETO RÚA, Julio César., *Fuentes del Derecho*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 1994.

DROMI, Roberto, EKMEKDJIAN, Miguel Ángel y RIVERA, Julio César, *Derecho comunitario: sistemas de integración, régimen de Mercosur*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996.

FREELAND LÓPEZ LECUBE, Alejandro, *Manual de Derecho comunitario: análisis comparativo de la Unión Europea y el Mercosur*, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo de Palma, 1996.

MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, 5ª ed. actualizada, Buenos Aires, Lexis Nexis, 1995.

MARTINEZ PUÑAL, Antonio, *La Solución de controversias en el mercado común del sur (MERCOSUR): estudio de sus mecanismos*, Santiago de Compostela, Tórculo Ediciones, 2002.

MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio, "En torno a las normas del Mercosur: clasificación y jerarquía, incorporación y vigencia (simultánea) y dificultades constitucionales", en DRNAS DE CLEMENTE, Zlata, coord., *Mercosur y Unión Europea*, Córdoba, Lerner, 2007.

MERCOSUR. Decisión n° 1/92, de 27 de junio de 1992, Protocolo de cooperación y asistencia jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativa. Disponible en <https://normas.mercosur.int/public/normativas/1742>. Acceso en 10 agosto 2024.

MERCOSUR. Decisión nº 5/92, de 17 de diciembre de 1991, Protocolo de Brasilia para la solución de Controversias. Disponible en <https://normas.mercosur.int/public/normativas/1>. Acceso en 10 agosto 2024.

MERCOSUR. Decisión nº 5/94, de 5 de agosto de 1994, Régimen de Adecuación. Disponible en <https://normas.mercosur.int/public/normativas/1960> . Acceso en 10 agosto 2024.

MERCOSUR. Decisión nº 9/94, de 5 de agosto de 1994, Comisión de Comercio del Mercosur. Disponible en <https://normas.mercosur.int/public/normativas/565>. Acceso en 10 agosto 2024.

MERCOSUR. Decisión nº 23/00, de 29 de junio de 2000, Relanzamiento del Mercosur- incorporación de la normativa Mercosur al ordenamiento jurídico de los Estados Partes. Disponible en <https://normas.mercosur.int/public/normativas/1239>. Acceso en 10 agosto 2024.

MERCOSUR. Decisión nº 20/02, de 6 de diciembre de 2002, Perfeccionamiento del sistema de incorporación de la normativa Mercosur al ordenamiento jurídico de los Estados Partes. Disponible en <https://normas.mercosur.int/public/normativas/993>. Acceso en 10 agosto 2024.

MERCOSUR. Decisión nº 28/04, de 16 de diciembre de 2004, Acuerdos celebrados con los Estados Asociados del Mercosur. Disponible en <https://normas.mercosur.int/public/normativas/859>. Acceso en 10 agosto 2024.

MERCOSUR. Decisión nº 27/11, de 19 de diciembre de 2011, Protocolo de Montevideo sobre compromiso con la democracia en el Mercosur (Ushuaia II). Disponible en <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2543>. Acceso en 10 agosto 2024.

MERCOSUR. Decisión nº 23/05, de 8 de diciembre de 2005, Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur. Disponible en <https://normas.mercosur.int/public/normativas/758>. Acceso en 10 agosto 2024.

MERCOSUR. Decisión nº 5/20, de 24 de agosto de 2020, Incorporación al ordenamiento jurídico de los Estados Partes y vigencia de la normativa Mercosur (complementación de la Decisión CMC nº 23/00). Disponible en <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3919>. Acceso en 10 agosto 2024.

MERCOSUR. Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur, de 18 de febrero de 2002. Disponible en <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-olivos-solucion-controversias-mercosur/>. Acceso en 10 agosto 2024.

MERCOSUR. Protocolo de Ouro Preto (Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR), de 17 de diciembre de 1994. Disponible en <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ouro-preto->

adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-mercosur/. Acceso en 10 agosto 2024.

MERCOSUR. Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la Republica de Bolivia y la Republica de Chile, de 24 de julio de 1998. Disponible en <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile/>. Acceso en 10 agosto 2024.

MERCOSUR. Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, de 26 de marzo de 1991. Disponible en <https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/>. Acceso en 10 agosto 2024.

MERCOSUR. TRIBUNAL ARBITRAL AD HOC DEL MERCOSUR. IV Laudo Arbitral del Mercosur, de fecha 21 de mayo de 2001, "Aplicación de Medidas Antidumping contra la exportación de pollos enteros, provenientes de Brasil, Resolución Nº 574/2000 del Ministerio de Economía de la República Argentina". Disponible en [https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo\\_br\\_04\\_es\\_Antidumping\\_expor\\_pollos.pdf](https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo_br_04_es_Antidumping_expor_pollos.pdf). Acceso 10 agosto 2024.

MERCOSUR. TRIBUNAL ARBITRAL AD HOC DEL MERCOSUR. VII Laudo Arbitral del Mercosur, de fecha 19 de abril de 2002, constituido para entender en la controversia presentada por la República Argentina a la República Federativa del Brasil sobre "Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. No incorporación de las Resoluciones GMC 48/96, 87/96, 149/96". Disponible en [https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo\\_br\\_07\\_es\\_Obstac\\_ingreso\\_prod\\_fitosanitarios.pdf](https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo_br_07_es_Obstac_ingreso_prod_fitosanitarios.pdf). Acceso 10 agosto 2024.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969. Disponible en [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/vclt/vclt\\_ph\\_s.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/vclt/vclt_ph_s.pdf). Acceso en 10 agosto 2024.

PASTORI, Alejandro, "Una fuente potencial de conflictos jurídicos: la mala praxis en materia de incorporación de la normativa Mercosur", *Revista de la Universidad de la República de Uruguay*, 20, junio-diciembre 2001, pp. 103-112.

PEROTTI, Alejandro y VENTURA, Deisy, *El Proceso Legislativo del Mercosur*, Montevideo, Fundación Konrad – Adenauer, 2004.

PRESSMAN, Jeffrey L. y WILDAVSKY, Aaron, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, 1ª ed. en español, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1998.

SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz Andrés, GONZÁLEZ VEGA, Javier. y FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo, *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, 2ª ed., Madrid, Eurolex, 1999.

UNIÓN EUROPEA. Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, de fecha 15 de diciembre de 1995. Diario Oficial nº L 069 de 19/03/1996 p. 0004 – 0022. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A21996A0319%2802%29>. Acceso en 10 agosto 2024.

UNIÓN EUROPEA. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de fecha 26 de octubre de 2012. Diario Oficial nº C 326 de 26/10/2012 p. 0001 – 0390. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>. Acceso en 10 agosto 2024.

UNIÓN EUROPEA. SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA, de 19 de noviembre de 1.991, asuntos acumulados Andrea Francovich y Danila Bonifaci y otros/ República Italiana, núm. C-6/90 y C-9/90, (ECLI:EU:C:1991:428). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0006>. Acceso en 10 agosto 2024.

UNIÓN EUROPEA. TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, de 7 de febrero de 1992. Diario Oficial nº C 191 de 29/07/1992 p. 0001 – 0110. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992M/TXT>. Acceso en 10 agosto 2024.

**SOMETIDO** | *SUBMITTED* | *SUBMETIDO* | 13/08/2024  
**APROBADO** | *APPROVED* | *APROVADO* | 08/10/2024

**REVISIÓN DE LENGUAJE** | *LANGUAGE REVIEW* | *REVISÃO DE LÍNGUA*  
Translated S.r.l.

**SOBRE LOS AUTORES** | *ABOUT THE AUTHORS* | *SOBRE OS AUTORES*

RENATO JULIAN HORACIO MASSARI NOLAN

Universidad Internacional de La Rioja, Logrono, La Rioja, Spain.

Doctor Cum Laude en Derecho por la Universidad Rovira i Virgili. Máster en Derecho Medioambiental por la Universidad Rovira i Virgili. Postgrado en Práctica Jurídica del Ilustre Colegio de la Abogacía de Barcelona. Profesor. Abogado. E-mail: [renatojulianhoracio.massari-externo@unir.net](mailto:renatojulianhoracio.massari-externo@unir.net). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4367-2996>.