

# **UNA FUENTE POTENCIAL DE CONFLICTOS JURÍDICOS: LA MALA PRAXIS EN MATERIA DE INCORPORACIÓN DE LA NORMATIVA EN EL MERCOSUR**

*por*

*Dr. Alejandro Pastori*<sup>1</sup>

Los comentarios que se desarrollan en este artículo, tienen por finalidad el planteo y análisis de la falta de certeza que existe en materia de vigencia de la normativa del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), como consecuencia, esencialmente, de la mala praxis de los Estados en cumplir con las disposiciones en materia de incorporación de la normativa MERCOSUR. Esta circunstancia, que por cierto no beneficia al proceso de integración en su conjunto, se traduce en la posibilidad cierta de conflictos entre Estados o particulares, por lo que creemos de interés el estudio del tema.

Aclaremos que no constituye objeto de este trabajo ahondar en el hecho comprobado de la omisión de los Estados Parte de proceder a la incorporación de las normas y en la necesidad de que activen sus procedimientos internos, a estos efectos, sino el analizar las consecuencias jurídicas de las eventuales desviaciones, por parte de éstos, en la aplicación de las disposiciones vinculadas al procedimiento de incorporación de las normas MERCOSUR. A este último aspecto únicamente es al que nos referimos entonces con la expresión "mala praxis".

## **1. NECESIDAD DE INCORPORACIÓN DE LA NORMATIVA DERIVADA**

El MERCOSUR se ha dotado de una estructura orgánica intergubernamental cuyos órganos principales están dotados de capacidad decisoria. Es a través de las decisiones de estos órganos que el proceso de integración debe ir avanzando. La normativa MERCOSUR, adoptada por consenso, constituye – al mejor estilo del modelo europeo- una suerte de "derecho derivado" de la organización.

---

1. Profesor agregado de Derecho Internacional Público de la Universidad de la República. Montevideo. Uruguay.

Sin embargo, al día de hoy - y a diferencia del modelo europeo- la normativa MERCOSUR debe ser incorporada a los ordenamientos jurídicos nacionales, careciendo del atributo de la supranacionalidad que tornaría innecesaria tal circunstancia<sup>2</sup>.

En efecto, si bien el Protocolo de Ouro Preto –POP- (que estableció el marco jurídico-institucional del MERCOSUR) previó que las decisiones de sus órganos principales tuvieran carácter obligatorio, esto no significa necesariamente que tales decisiones generen derechos y obligaciones en forma directa para los Estados y para los particulares. Esto se desprende de lo establecido más adelante por el propio Protocolo al requerir la incorporación, cuando ésta sea necesaria, de acuerdo a lo que dispongan los ordenamientos jurídicos nacionales al respecto, como también al establecer un procedimiento específico para proveer a la entrada en vigor simultánea de la normativa MERCOSUR en el territorio de los cuatro países<sup>3</sup>.

Jurídicamente, esto equivale a vaciar de autonomía a la normativa del MERCOSUR, la que sólo cobrará fuerza vinculante cuando haya cumplido con el proceso requerido para su entrada en vigor como norma de derecho interno, o sea cuando haya sido retomada textualmente por un decreto o una ley internas.

Esta circunstancia no ha impedido, sin embargo, que el POP haya establecido la obligación concreta para los Estados de incorporar la normativa MERCOSUR, estableciendo de esta manera una suerte de “obligación de obligarse” en esta materia, que debería llevar por un método indirecto a la obligatoriedad de las normas MERCOSUR.

Desafortunadamente, es este sistema indirecto de vigencia que ha propiciado el comportamiento errático de los Estados Partes y las consecuencias negativas resultantes para la certeza en materia de vigencia de la normativa.

## 2. LA FORMA DE LA INCORPORACIÓN DE LA NORMATIVA DERIVADA

Para entender el problema que se deriva del sistema indirecto establecido, es necesario recordar el procedimiento establecido para la entrada en vigor simultánea de las normas derivadas, esto es el previsto por el art. 40 del POP:

Dicho artículo establece que:

“Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los estados Partes de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el art. 2 de este Protocolo, deberá seguirse el siguiente procedimiento:

- i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur;

---

2. Cabe mencionar que la Decisión 23/00 convino que algunas normas derivadas no requieren de incorporación por su naturaleza y contenido. Por tanto los comentarios sobre este tema se aplican a aquellas normas que requieren de incorporación, que son indudablemente las de mayor trascendencia.

3. Capítulos IV y V del Protocolo de Ouro Preto

- ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado Parte;
- iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales”.

Este artículo ha dado lugar, en la práctica, a la siguiente forma de aplicación:

Los Estados, al incorporar la normativa MERCOSUR, cumplen con todos los requisitos de la incorporación, incluida la publicación de la norma, y luego comunican tal hecho a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM). En los hechos sancionan y comunican acerca de una norma de derecho interno perfeccionada absolutamente. Se incorpora entonces la normativa MERCOSUR en cada país, sin esperar a que todos lo hagan en un mismo momento, con el resultado que, por lógica, la norma se va incorporando en diferentes momentos en los diferentes países.

Sobre la pertinencia de esta práctica existen dos interpretaciones distintas, que responden a dos maneras diferentes de leer el art. 40. La adopción de una u otra interpretación tiene consecuencias importantes en materia de responsabilidad internacional de los Estados por incumplimiento de las disposiciones de un tratado y, esencialmente, para el estado de vigencia de las normas MERCOSUR.

Pasamos a describir suscitadamente estas dos interpretaciones:

- a) La primer interpretación entiende que las normas así incorporadas cumplen con lo dispuesto por el art. 40 del POP.

Para esta interpretación no existe una mala praxis en la materia, sino que esta forma de incorporar es la que prescribe el artículo 40.

Consecuentemente, para esta teoría, las normas de derecho interno que recogen las normas MERCOSUR no se podrían aplicar (quedarían en suspenso) en el territorio de cada país hasta tanto hubiera noticia de que los cuatro países han incorporado las normas MERCOSUR, luego de lo cual entrarían en vigor en forma simultánea, 30 días después de la notificación de la SAM en ese sentido, tal como lo dispone el inciso final del art. 40 del POP.

Esto equivale a asimilar el sistema de entrada en vigor de las normas derivadas del MERCOSUR a aquel que se aplica para los tratados multilaterales y que se encuentra regulado en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados. Este texto establece en su art. 24, que un tratado entrará en vigor “de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden los Estados negociadores”, y agrega que “a falta de disposición sobre la manera y la fecha de entrada en vigor de un tratado, el mismo entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado”.

En este sentido se manifiesta Jorge Pérez Otermin, al entender que el sistema de incorporación establecido es “similar al de los tratados multilaterales”<sup>4</sup>.

También en un sentido similar parece inclinarse el tercer Tribunal Arbitral ad hoc constituido por el MERCOSUR en ocasión de dar solución a una controversia entre Argentina y Brasil<sup>5</sup>.

En esa oportunidad el Tribunal, luego de transcribir el texto del citado art. 40 del POP, concluye que: “De lo expuesto, se entiende que la vigencia de una norma emanada de los órganos del MERCOSUR solamente tendrá vigencia simultánea en los Estados Partes cuando tal norma sea incorporada a los ordenamientos jurídicos internos de cada Estado Parte. No habiendo incorporación de cada Estado Parte, la norma no estará en vigor”.

De la misma forma, frente a la pregunta formulada por ese Tribunal a Brasil sobre la fecha de entrada en vigor de una norma MERCOSUR (específicamente de la Decisión 17/96), dicho país respondió que “aún no entró en vigencia para el MERCOSUR, por no haber sido cumplidos los requisitos del artículo 40 del POP”. Cabe consignar que esta norma ya había sido incorporada por el propio Brasil y por Paraguay, restando la incorporación de Argentina y Uruguay.

El cuarto Laudo Arbitral constituido para el MERCOSUR para dar solución también a una controversia entre Argentina y Brasil<sup>6</sup> también llega a una solución similar, cuando establece en su numeral 120 que “desde el momento en que ninguna de las normas (se refiere a las Decisiones 11/97 y 18/98) no han sido incorporadas por todos los estados Partes del Mercosur, ninguna de ellas está vigente”. También aquí cabe consignar que algunos países habían incorporado la norma unilateralmente.

b) La segunda interpretación, entiende que la práctica seguida no cumple con lo dispuesto por el art. 40 del POP, por lo que constituye un incumplimiento del mismo.

Se interpreta que el artículo 40 establece que es recién después de que cada uno de los cuatro países ha cumplido con los trámites internos de incorporación, *excepto la publicación*, comunicado este hecho a la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM), y que esta misma repartición haya comunicado a los cuatro miembros que efectivamente los cuatro han realizado esos trámites de incorporación, que se puede entonces proceder a la publicación de la norma nacional en los respectivos diarios oficiales. La norma entra en vigor simultáneamente en los cuatro países 30 días después de esta comunicación de la SAM, por lo que éste es el tiempo de que disponen los países para la publicación.

Esto impediría que se perfeccione una norma nacional hasta el plazo final de 30 días establecido para la publicación en los diarios oficiales, previo a la entrada en vigor simultánea.

---

4. “Del Tratado de Asunción al Protocolo de Ouro Preto” FCU, 2000 2ª edición.

5. Aclaración del Laudo Arbitral del Tribunal ad hoc del Mercosur constituido para decidir sobre la reclamación hecha por la República Federativa del Brasil a la República Argentina, sobre la aplicación de medidas de salvaguardia a productos textiles; Resolución 861/99 del ME y OSP, solicitada por la Argentina y dictado el 7 de abril de 2000.

6. Laudo del 21 de mayo de 2001 para la solución de la controversia identificada como “Aplicación de Medidas Anti-dumping contra la exportación de pollos enteros provenientes de Brasil- Resolución 574/2000 del Ministerio de Economía de la República Argentina”.

Para esta interpretación, la incorporación realizada de acuerdo a lo visto en el literal anterior es una “incorporación prematura”, en la medida en que no se ha cumplido con el momento de espera previo a la publicación, necesario para que las normas no se perfeccionen en los respectivos países en diferentes momentos, con las complejas consecuencias que ello trae aparejado<sup>7</sup>.

En efecto, para esta interpretación, al encontrarse perfeccionadas en el territorio de sus respectivos Estados, las normas incorporadas prematuramente están vigentes, circunstancia que justamente se quiso evitar con el procedimiento del artículo 40 del POP, interpretado correctamente.

c) El MERCOSUR como tal no ha tomado claramente partido por una u otra interpretación:

- A nivel institucional, a través de la Resolución 23/98 y la Decisión 23/00, se ha tratado el tema de la vigencia e incorporación de las normas derivadas reiterando en lo esencial los mismos términos del art. 40 del POP, relativos al mecanismo de entrada en vigor simultánea. El reenvío permanente al artículo 40 del POP no permite extraer ninguna nueva conclusión sobre el punto.

La SAM, por su parte, no toma posición oficial, limitándose a informar sobre el estado de las incorporaciones, sin prejuzgar sobre su vigencia.

- Desde el punto de vista jurisprudencial, por así llamar a los laudos del MERCOSUR, ya vimos que en la Aclaración al tercer laudo arbitral entre Argentina y Brasil, el Tribunal aparentemente concluyó en la falta de vigencia de una norma que no ha sido incorporada por todos los Estados Partes.

Sin embargo, resulta evidente de la lectura de la aclaración arbitral que en la misma no se entró a analizar las consecuencias de tal afirmación, pues no eran el centro de la controversia. Al Tribunal sólo le interesaba aclarar sus dichos anteriores en el sentido de que la norma en cuestión no era aplicable al caso, en una circunstancia que, además, tenía una importancia tangencial en el problema planteado entre los dos países, lo que a todas luces relativiza el valor de su apreciación en la cuestión.

Los propios países involucrados fueron mucho más prudentes a la hora de dar su opinión sobre el tema. Al contestar esa misma pregunta, que les fuera curiosamente formulada por el propio Tribunal ad hoc durante la controversia, Brasil, como vimos, respondió que “aún no está en vigencia *para el MERCOSUR* (destacado mío), por no haber sido cumplidos los requisitos del art. 40 del POP”, en una afirmación que admite prudentemente las dos lecturas respecto a la vigencia. Recuérdese que Brasil había incorporado esta norma en forma completa “prematadamente”.

Argentina, por su parte, luego de referir al estado de incorporación en cada país, respondió que “en la experiencia y práctica del MERCOSUR no se ha logrado aplicar estrictamente el mecanismo del artículo 40”, pero –agrega– “si una decisión, resolución o directriz ha sido

---

7. El desfase quedaría reducido a la diferencia entre las fechas en que cada país realice efectivamente la publicación de la norma, dentro de los 30 días establecidos para tal fin, y el día 30, en que la norma entra en vigor en forma simultánea.

incorporada al derecho interno, ella rige en cada país desde la fecha del respectivo acto de incorporación”.

En cuanto al cuarto Laudo arbitral, en donde a diferencia del anterior, el tema central de la controversia era la vigencia de la normativa considerada (y donde la conclusión del Tribunal sobre su no vigencia llevó en definitiva a su decisión en contra de Brasil), los conceptos vertidos por el mismo para la justificación de la solución retenida tampoco dan luz sobre el problema que nos ocupa. Si bien se reitera el criterio de que la vigencia debe ser simultánea –lo que nadie duda– no fundamenta el porqué, para tales fines, interpreta el artículo 40 en el sentido que lo hace, ni entra a considerar las consecuencias de tal interpretación (numerales 20 a 28 y 116 a 120 del Laudo, esencialmente), por lo que en definitiva se termina asemejando más a una declaración de intenciones que a una real fundamentación jurídica sobre la solución retenida, desperdiciándose así una oportunidad histórica de sentar un precedente jurídico en este controvertido punto.

El Laudo sin embargo ha tenido el mérito indudable de llamar la atención a los países sobre la necesidad de incorporar sus normas, en la medida en que en la especie, un país resultó perdedor en la controversia, en gran parte por no haber incorporado una norma derivada<sup>8</sup>.

- Finalmente, en la práctica de las administraciones nacionales, las más de las veces se tiende a considerar aplicables las normas MERCOSUR desde que se adoptan “prematuamente” por el país, sin esperar en consecuencia la incorporación en los cuatro países. Esto es otra demostración de un hecho frecuente en el Derecho Internacional Público, que determina que las administraciones nacionales, ante cualquier duda, suelen tener un reflejo condicionado hacia la aplicación de las normas de carácter interno.

La teoría de que la norma MERCOSUR no está vigente hasta que los cuatro Estados parte la incorporaron, no parece estar consecuentemente respaldada por una práctica constante en ese sentido.

Nuestra opinión:

Visto el comportamiento de los Estados en materia de incorporación de la normativa del MERCOSUR, no puede dejar de negarse la practicidad de la primer interpretación dada al art. 40 del POP.

A través de dicho artículo, el POP habría determinado que las normas derivadas del MERCOSUR expresarían un acuerdo de voluntades comparable al de los tratados, el que, al igual que estos, debe ser necesariamente confirmado por los Estados a través de una incorporación que, si bien difiere en la forma con la ratificación de los tratados, recoge la misma idea de confirmación de la voluntad previamente expresada por consenso.

De acuerdo a ello, se presupone en esta interpretación que la disposición del art. 40, permitirá ser el sustento, en los derechos internos de los países miembros, de una clara asimilación de las normas derivadas del MERCOSUR (y de los decretos que las incorporan), al derecho de los tratados, en donde efectivamente los mismos no entran en vigor para cada país

---

8. Un análisis jurídico detallado de este cuarto Laudo debe ser hecho por separado, y escapa a las posibilidades del presente artículo.

—aunque se haya producido su incorporación al derecho interno a través del proceso previsto de ratificación— hasta tanto no se verifica la entrada en vigor prevista internacionalmente para el mismo.

Así como se habla de que la ley que aprueba un tratado internacional es una ley en sentido formal pero no sustancial<sup>9</sup>, tendríamos aquí una suerte de decreto en sentido formal pero no sustancial, que aguarda su momento para la entrada en vigor simultánea.

No creemos sin embargo que esta sea la interpretación correcta. Pensamos que la misma es una construcción *ex post facto* que ha procurado dar solución “jurídica” a un problema práctico y que no se compadece ni con la letra ni con el espíritu del art. 40 del POP. Nos inclinamos por la segunda interpretación.

Nos parece claro que el artículo 40 del POP no presupone la incorporación completa por parte de todos los Estados Partes en diferentes momentos sino que justamente procura evitarla y para ello la fracciona, exigiéndole a éstos que comuniquen a la SAM cuando hayan tomado todas las medidas internas de incorporación y están en condiciones de pasar a la última etapa, esto es a mandar publicar la norma.

Es recién entonces que la SAM, comprobado que fuera que todos están en dicha condición, activa el plazo de treinta días previsto para que los cuatro Estados procedan a publicar la norma en sus respectivos diarios oficiales, al término del cual la norma entra en vigor en forma simultánea en el territorio de los cuatro países miembros.

De esta forma, se limita dentro de ese plazo de 30 días, el desfase jurídico inevitable entre las diferentes fechas de publicación de la norma nacional en los respectivos diarios oficiales y la fecha de entrada en vigor simultánea.

También vemos vidriosas las consecuencias jurídicas que tendría en el derecho interno de los países miembros, la asimilación del régimen de incorporación de las normas MERCOSUR (actos unilaterales que se incorporan habitualmente *vía* decreto) con un aspecto del régimen previsto constitucionalmente para la entrada en vigor de los tratados, basado además en la —según vimos— dudosa interpretación de un texto (de rango legal) como es el art. 40 del POP.

En virtud de esto, creemos que la incorporación prematura es una mala praxis y constituye un incumplimiento al POP por parte de quién la realiza. Esto sin embargo no puede afectar per se la validez de la norma incorporada en el territorio de ese Estado, por lo que la misma estará vigente en el territorio del Estado que la incorporó, con todas las consecuencias que se derivan de ello.

### **3. LAS DOS HIPÓTESIS DE MALA PRAXIS EN LA INCORPORACIÓN DE LA NORMATIVA MERCOSUR**

La incorporación prematura constituye la hipótesis principal de mala praxis en materia de incorporación de la normativa MERCOSUR, pero no es la única.

---

9. Ver los argumentos expuestos en este sentido por JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. citado por ARRIGHI J.M en “Curso de Derecho Internacional Público”, Tomo I de ARBUET, H; JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. PUCEIRO, R.

Aceptada efectivamente como válida la segunda interpretación que vimos para el procedimiento previsto en el art. 40 del POP, aparece entonces otra circunstancia que también puede constituir una mala praxis y tener consecuencias jurídicas negativas para el proceso.

Es la hipótesis de que se verifique la ausencia de publicación de uno o más Estados en el plazo acordado de 30 días, cumplido hasta ese momento el procedimiento para la incorporación previsto por del POP.

Aquí no hay incorporaciones prematuras y el cumplimiento del art. 40 del POP ha sido estricto hasta su etapa final. Pero luego de cumplido lo dispuesto en los incisos i) e ii) del art. 40 del POP, y encontrándose todos los Estados habilitados para publicar la norma MERCOSUR en el famoso plazo de 30 días, un Estado incumple y no lo hace ¿qué sucederá entonces con la norma MERCOSUR?

#### **4. CONSECUENCIAS DE LA MALA PRAXIS PARA LA VIGENCIA DE LA NORMATIVA MERCOSUR**

Establecidas y descritas las situaciones en que existe una mala praxis en materia de incorporación de la normativa MERCOSUR, corresponde delimitar las consecuencias prácticas de ese hecho en el plano jurídico-normativo, a efectos de determinar las normas efectivamente aplicables por los operadores del sistema.

a) Para el caso de incorporación prematura.

El hecho de que la norma derivada no haya cumplido para su entrada en vigor con todo lo prescrito por el POP para su incorporación, no puede, en principio, afectar su vigencia interna, pues ha sido perfeccionada formalmente como cualquier otra norma similar de derecho nacional y publicada en el Diario Oficial.

Esta argumentación no ignora que la incorporación prematura no corresponde, ni que constituye un incumplimiento, pero sí entiende que, por dicho vicio de procedimiento, no se ve afectada la validez de la norma en el territorio del Estado que la adoptó.

En consecuencia, la norma de derecho interno (ej: un decreto) que incorpora prematuramente una norma derivada del MERCOSUR (ej: una Resolución), está vigente en él o los países que lo sancionaron. Por causa de la incorporación prematura, la vigencia deja forzosa-mente de ser simultánea en los cuatro países.

Ahora bien, la falta de cumplimiento de las condiciones requeridas por el POP para la incorporación, habilitaría –a nuestro juicio– la posibilidad de interponer recursos contra la administración que incorporó mal la norma en contravención con el POP, lo cual es susceptible de afectar su aplicabilidad.

A nivel interno, por parte de un particular directamente afectado, a través de un recurso de revocación. A nivel internacional, por parte de un Estado directamente perjudicado, a través del procedimiento del Protocolo de Brasilia para la solución de las controversias en el MERCOSUR. Asimismo, como se sabe, esta jurisdicción también puede beneficiar a un



particular afectado si el Estado hace suyo el reclamo, de acuerdo a lo que se establece en mismo Protocolo de Brasilia.

Llegado el caso, el Estado incumplidor deberá responsabilizarse por su comportamiento. Pero hasta tanto no se concluyera una acción de esta naturaleza, repetimos, la norma estará vigente y será aplicable en el territorio del Estado que la adoptó.

b) Para el caso de ausencia de publicación de uno o más Estados en el plazo acordado de 30 días para su entrada en vigor simultánea:

Si un Estado no publica en el referido plazo, no perfecciona la norma, por lo que no se le puede aplicar a ese Estado. La entrada en vigor simultánea a los 30 días prevista por el art. 40 del POP no entra entonces a jugar, porque ésta presupone la publicación previa de los cuatro países. Pensar lo contrario sería admitir la vigencia de una norma en el territorio de un Estado que no la terminó de incorporar.

Pero la norma estará vigente en los países que la publicaron y entrará en vigor en la fecha de la publicación en los respectivos diarios oficiales, para cada uno. Con más razón aún en este caso que en la hipótesis anterior de incorporación prematura, pues aquí no se ha incumplido en nada con el art. 40 del POP y tenemos en consecuencia una norma legítimamente perfeccionada tanto en el fondo como en la forma.

¿Cuál es la diferencia esencial en esta hipótesis respecto de la anterior?

Aquí estamos en una etapa más avanzada del proceso de incorporación y en la misma, quienes publicaron no cometieron ninguna transgresión al art. 40 del POP por lo que no podemos, como vimos, reprocharles que hayan incorporado prematuramente. Para estos países la norma se incorporó plenamente y legalmente. La diferencia en consecuencia es que no puede haber recursos contra la administración de estos países, pues no hubo ningún vicio en la forma de la incorporación.

Acá en realidad se opera un cambio en el sujeto incumplidor. En la incorporación prematura el que incumplía era el que incorporaba completamente, aquí el incumplidor es el que no culmina con la incorporación y es éste, entonces, el que deberá responsabilidad por tal hecho, en este caso por su omisión por no cumplir con la disposición de un tratado internacional que le manda publicar dentro de un plazo de 30 días.

\*

Las dudas acerca de la vigencia normativa en el MERCOSUR y sus consecuencias negativas a nivel de todo el proceso, se generan por la mala praxis de los Estados Partes en el cumplimiento de lo pactado en el POP en materia de incorporación.

Esto no nos puede llevar a concluir que las administraciones de los Estados son las únicas responsables. Es necesario reconocer que el procedimiento existente para que las

normas entren en vigor en forma simultánea es complejo y en consecuencia genera o induce de alguna forma el incumplimiento de la Partes.

Es un mecanismo indirecto, a realizarse en dos tiempos y sin plazos a nivel de Protocolo<sup>10</sup>. lo que aumenta la posibilidad o el riesgo cierto de su incumplimiento, lo que no sucedería en un sistema de efecto directo que sabemos de difícil implementación.

También en la práctica interna de los países resulta complejo cumplir con el procedimiento de incorporación del art. 40, en donde la incorporación debe detenerse antes de la publicación a la espera de las demás incorporaciones, todo ello en conexión con la SAM. Esto sin mencionar otras complicaciones conexas derivadas de la coexistencia del MERCOSUR con la ALADI, que no han sido deliberadamente objeto de consideración en este artículo, y que también tienen que ver con la incorporación de las normas y su vigencia.

Es probable que se precise una reforma del art. 40, adaptándolo a la realidad administrativa interna de los Estados partes del proceso. En cualquier caso, parece necesario tomar una posición clara en este tema a nivel institucional del MERCOSUR, para beneficio de la seguridad jurídica del proceso de integración.

---

10. La Resolución 23/98 establece la necesidad de que, cuando corresponda, las normas Mercosur establezcan plazos para su incorporación en su texto.