

Adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR: Un repaso histórico

Eduardo Rivas

eduardo-rivas@advancedsl.com.ar

Para citar este artículo recomendamos utilizar este formato:

Eduardo Rivas: *"Adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR: Un repaso histórico"* en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 62, junio 2006. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/>

Adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR

Un repaso histórico¹

Lic. Eduardo Rivas²

Introducción

Como bien señala Pedro Marotta en “La Dimensión Parlamentaria en la Estructura Institucional del MERCOSUR”, “la primera distinción que debe realizarse en este tema está relacionada con el carácter de la normativa MERCOSUR, ya que existe normativa originaria y derivada” siendo ambas, en igualdad de condiciones según lo reseña el artículo 41 del POP, fuentes jurídicas del MERCOSUR al incluir entre las mismas “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”.

Avanza Marotta al señalar que “por razones cronológicas y por tratarse de textos fundacionales (normativa originaria), el Tratado de Asunción y/o el Protocolo de Ouro Preto, no se rigen por reglas de incorporación generales³ sino por los principios generales establecidos por el Derecho Internacional Público (fundamentalmente, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados), mientras que la normativa derivada de estos se incorporará conforme a las previsiones contenidas en el segundo de estos textos”.

Reseña el primer informe semestral de la Secretaría del MERCOSUR, “Un foco para el proceso de integración regional” que “el análisis global del proceso legislativo del MERCOSUR permite verificar que el problema de incorporación de las normas producidas en el ámbito del bloque es consecuencia de un conjunto de condicionantes que superan largamente la actitud de los Estados Partes, en el período que sucede a la aprobación de una

1 NOTA: Si bien en algunos casos se consignan normas adoptadas en el año 2004, para los análisis se consideran las normas adoptadas e internalizadas hasta finales del año 2003, puesto que son los últimos datos consolidados disponibles.

2 Licenciado en Ciencia Política con orientación en Relaciones Internacionales (UBA) y Magíster en Estudios da União Europeia (UdC). Autor de, entre otros, El futuro del MERCOSUR, una visión política; Basta de MERCOSUR; Integración sudamericana; El rol de los partidos políticos tras el neoliberalismo y Los condicionantes externos de los procesos de integración. El rol de Estados Unidos de América ante los casos europeo y latinoamericano.

3 Ambos acuerdos prevén expresamente la forma de su entrada en vigencia (Asunción en su Art. 19º y Ouro Preto en sus arts. 48º y 49º) que es similar en los dos casos y se produce 30 días después de la fecha de depósito del tercer instrumento de ratificación ante el Gobierno de la República del Paraguay que comunicará la fecha de depósito a los gobiernos de los demás Estados Partes y notificará asimismo la fecha de su entrada en vigor. Por este mecanismo, el Tratado de Asunción entró en vigencia el día 30 de noviembre de 1991 y el Protocolo de Ouro Preto lo hizo el día 15 de diciembre de 1995.

norma”, agregando que “en efecto, diversos elementos son esenciales para la efectividad de las normas del MERCOSUR: i. la elaboración de una tipología clara de los actos de los órganos decisorios, diferenciando los actos normativos de los actos meramente políticos y de los actos de gestión, evitando así la inflación legislativa que contamina el proceso de incorporación; ii. la correcta y rigurosa aplicación de la Decisión CMC N° 20/02, que busca prevenir el atraso de la incorporación, la transposición incorrecta y la incompatibilidad de la norma del MERCOSUR con los ordenamientos internos; iii. la aprobación de una norma o de un acuerdo, que se encuentra en una fase avanzada de la negociación entre los Estados Partes, apto para asegurar la aplicación inmediata de ciertas normas del MERCOSUR; iv. La agilización de los procedimientos internos de aprobación parlamentaria, que puede ser obtenida por medio de la reglamentación del Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta, del 6 de octubre de 2003; v. la creación de un estatuto jurídico claro para los países asociados o eventuales miembros nuevos (regímenes de asociación o de adhesión); y finalmente, vi. la clara afirmación de un proceso legislativo eficaz y legible.”

Como se ve, la cuestión de la internalización de la normativa MERCOSUR es un tema sumamente complejo al punto que periódicamente se dictan normas para facilitar tal proceso.

Esta realidad hace que sea sumamente interesante el estudio de la adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR y a ello dedicaremos las próximas páginas.

Cuestiones generales

La cuestión de la adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR la podemos encontrar desde los orígenes del proceso de integración. Así, el Tratado de Asunción (TA) estipula en su artículo 1, que es donde se enumeran los propósitos, principios e instrumentos que dan sustento al MERCOSUR, “el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”, es decir, establece el rol que tendrán los Estados Partes en la construcción del cuerpo normativo mercosureño.

También en el artículo 16 del TA se encuentra alguna referencia a la adopción de normativa comunitaria, cuando se afirma que “durante el período de transición las decisiones del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes”.

Como observamos hasta aquí, las referencias presentes en el TA en lo referente a la adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR son escasas, situación que variará con la firma, en 1994, del Protocolo de Ouro Preto (POP), que según su artículo 48 establece que es “parte integrante del Tratado de Asunción”. Así pues, este Protocolo estipula la estructura institucional que tendrá el MERCOSUR que será de carácter eminentemente intergubernamental, manteniéndose los gobiernos de los Estados Partes como actores predominantes del proceso de integración.

Esta realidad se observa tanto en la conformación de los órganos como así también en el proceso de adopción de normativa comunitaria, momentos en los cuales el rol de los Estados Partes es fundamental.

El POP establece en su artículo 1 que la nueva estructura institucional se compondrá de seis órganos, dejando abierta la posibilidad para que, en caso de ser necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración, se creen nuevos órganos. Sin embargo, de acuerdo al artículo 2, sólo tres de éstos, el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) son los órganos que poseen capacidad decisoria. Si bien no posee tal capacidad, es de destacar el rol que desempeña la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPCM) pues de su labor depende, también, el proceso de internalización de la normativa comunitaria. Es en la labor desempeñada por estos cuatro órganos en los que centraremos nuestra atención.

En lo que corresponde al CMC, el POP establece en su artículo 3 que “es el órgano superior del MERCOSUR al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común” mientras que en el artículo 9 se determina que el CMC “se pronunciará mediante Decisiones, las que serán obligatorias para los Estados Partes”. En cuanto al GMC, el POP reglamenta en su artículo 10 que “es el órgano ejecutivo del MERCOSUR” y que, según el artículo 15, “se pronunciará mediante Resoluciones, las cuales serán obligatorias para los Estados Partes”. En lo relativo a la CCM, el POP enuncia que es el “órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común”, que debe “velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países”, otorgándosele, para poder cumplir con esta misión, la potestad de emitir Directivas o Propuestas, determinándose que “las Directivas serán obligatorias para los Estados Partes”.

El caso de la CPCM es más particular, porque si bien no tiene capacidad decisoria dado que no está incluida entre los órganos a los que el artículo 2 del POP les otorga tal capacidad, como “órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del MERCOSUR ... procurará acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR”. En este punto es necesario hacer una salvedad que desarrollaremos en profundidad más adelante, puesto que no toda la normativa, de acuerdo a la legislación nacional de cada Estado Parte, debe ser internalizada por vía parlamentaria, lo cual genera una diferencia sustancial de competencias de acuerdo a lo establecido internamente por cada Estado Parte.

El tema de la internalización de la normativa comunitaria es tratada en profundidad por el POP en dos capítulos, el IV y el V. Así, en el Capítulo IV, titulado “Aplicación Interna de las Normas Emanadas por los Órganos del MERCOSUR”, se establece taxativamente en el artículo 38 que “los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las

medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos MERCOSUR”, las cuales, de acuerdo al artículo 42 del POP “tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”.

Para ello, el POP prevé un procedimiento determinado en el artículo 40 compuesto por tres pasos consecutivos. El primero establece que “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 MECOSUR”, el segundo regula que “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”, y finaliza el procedimiento con el tercer paso que determina que “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”.

Como observamos hasta aquí, ninguna normativa mercosureña es de aplicación directa en los Estados Partes, y requiere, necesariamente, la internalización de éstos por parte de las instituciones correspondientes.

En consonancia con esto, y con la finalidad de garantizar una buena implementación de lo previsto en el POP, los órganos del MERCOSUR han emitido normativa al respecto. El GMC por Resolución GMC N° 22/98 y el CMC por Decisión CMC N° 3/99, solicitaron a la CPCM que arbitre los medios para que los Poderes Legislativos de los Estados Partes den consideración prioritaria a los proyectos en trámites parlamentarios de normativa MERCOSUR. En este sentido, y si bien es positiva este tipo de iniciativas, no se garantiza un gran cambio debido a lo que ya se señalara con respecto a la diferencia de competencias entre los Poderes Legislativos de los diferentes Estados Partes.

La adopción de normativa

Si analizamos la cantidad de normativa que emitieron los diversos órganos habilitados para tal fin por el POP, observamos que hay una clara predominancia de Resoluciones del GMC, por sobre las Decisiones del CMC y las Directivas de la CCM, situación que se entiende por los múltiples temas que aborda el GMC.

Tabla 1 y Gráficos 1a y 1b - Normativa emanada de los órganos MERCOSUR
Tabla 1

Total								
	Total		Decisiones CMC		Directivas CCM		Resoluciones GMC	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Total	1494	100	331	22,16	136	9,10	1027	68,74

Gráfico 1a

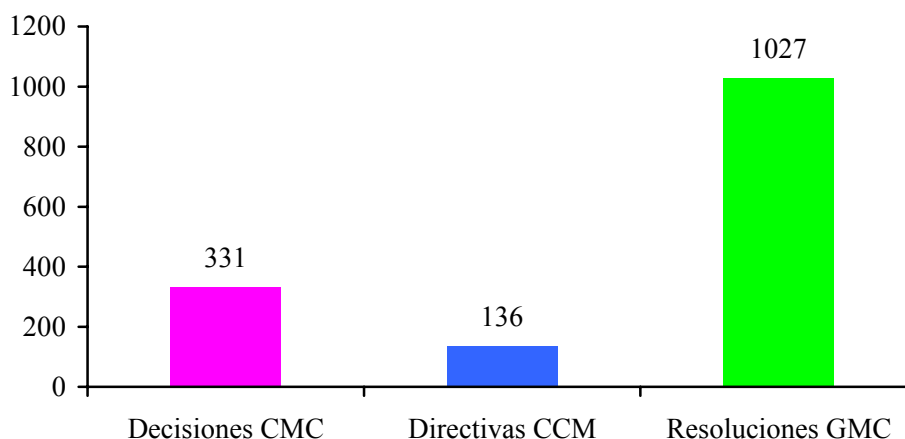
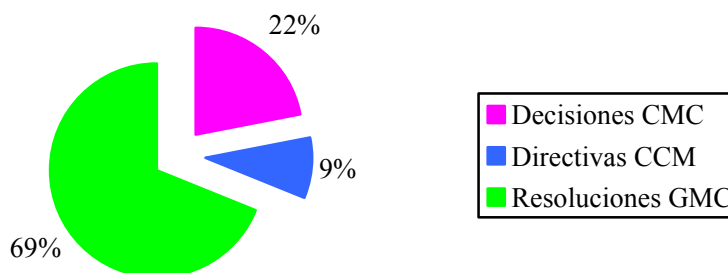


Gráfico 1b



Si analizamos esta normativa de acuerdo al momento en el que se la adoptó, notaremos claramente tres momentos en los cuales el MERCOSUR tuvo una “explosión” en la emisión de normativa, años 1994, 1996 y 2000, los cuales son correspondidos con una brusca caída el año siguiente, situación que es más llamativa en el caso del año 1995, dado que la emisión de normativa ese año es un tercio de la del año anterior y también un tercio de la del año siguiente.

Tabla 2 y Gráficos 2a, 2b y 2c - Normativa emanada de los órganos MERCOSUR según el año de adopción

Tabla 2

Año de la reunión		
	Total	
	Cantidad	%
Año 1991	28	1,87
Año 1992	78	5,22
Año 1993	75	5,02
Año 1994	192	12,85
Año 1995	74	4,95
Año 1996	193	12,92
Año 1997	128	8,57
Año 1998	117	7,83
Año 1999	133	8,90
Año 2000	179	11,98
Año 2001	94	6,29
Año 2002	100	6,69
Año 2003	99	6,63
Año 2004	4	0,27
Total	1494	100

Gráfico 2a

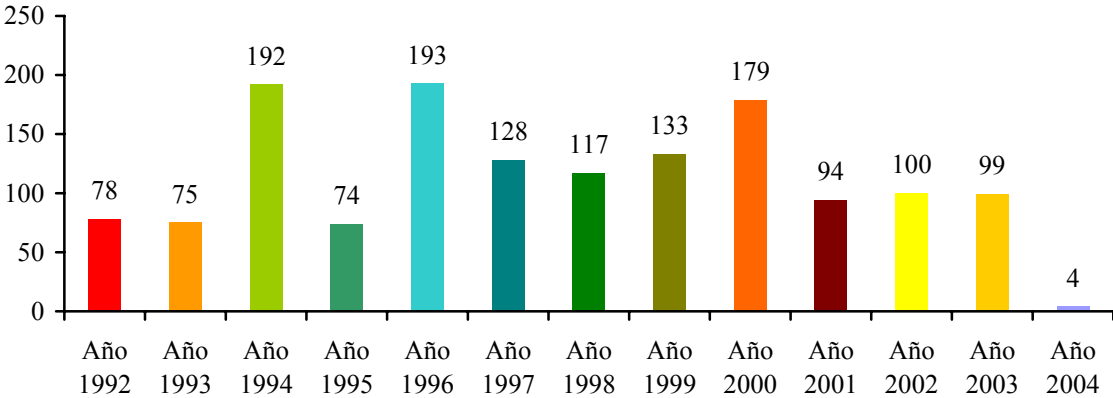


Gráfico 2b

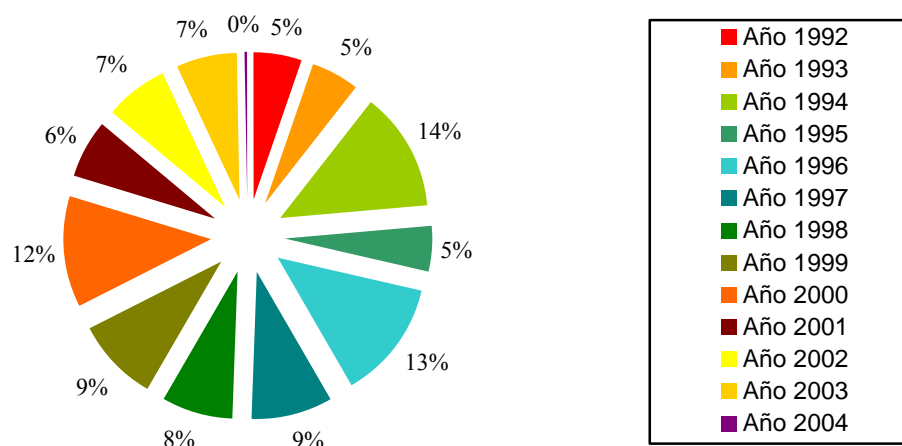
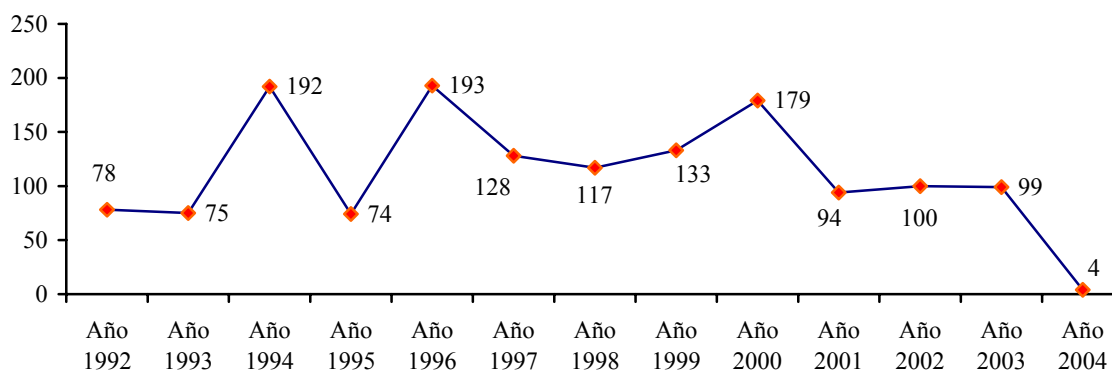


Gráfico 2c



Si tomamos en cuenta ahora lo referente al sitio en el cual se desarrolló la reunión en la que se adoptó la normativa mercosureña en cuestión, veremos como hay una clara diferencia entre los tres “Estados atlánticos” respecto del “Estado interior”.

Tabla 3 y Gráficos 3a y 3b - Normativa emanada de los órganos MERCOSUR según el lugar donde se adoptó

Tabla 3

País de la reunión		
	Total	
	Cantidad	%
Argentina	377	25,23
Brasil	451	30,19
Paraguay	269	18,01

Uruguay	396	26,51
S/D	1	0,07
Total	1494	100

Gráfico 3a

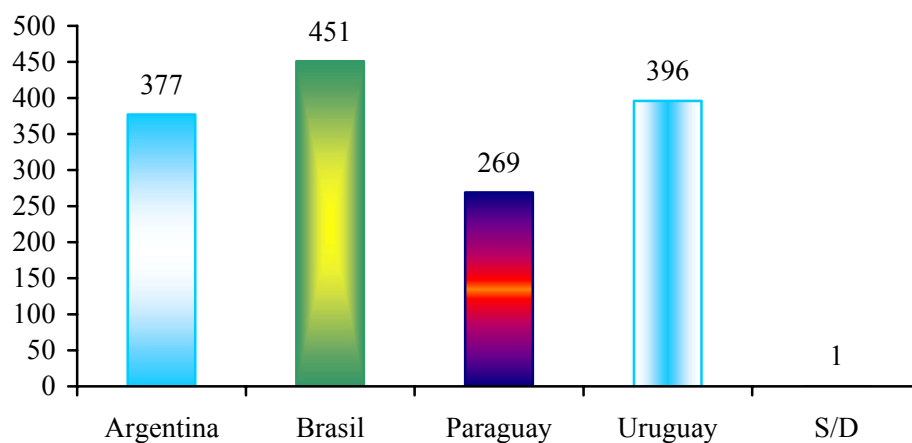
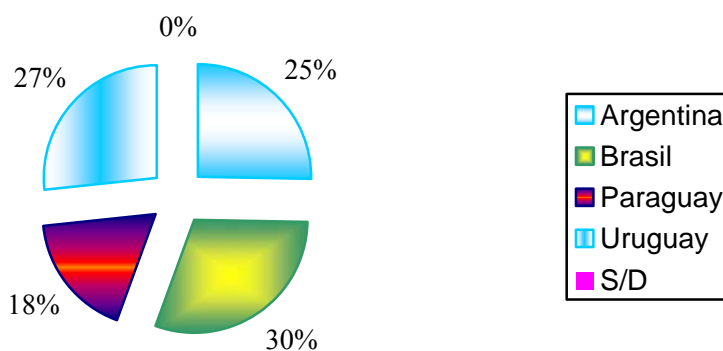


Gráfico 3b



Finalmente, y en lo referente a la adopción de la normativa mercosureña, observamos los temas a los cuales se refiere dicha normativa. En este sentido vemos que, en general, es bastante equilibrado el reparto entre los diversos temas que aquí reseñamos como ejes de análisis. Rompen esta estabilidad cinco temas, ellos son las normas correspondientes a alimentos, aranceles, estructura institucional, productos agrícolas y salud.

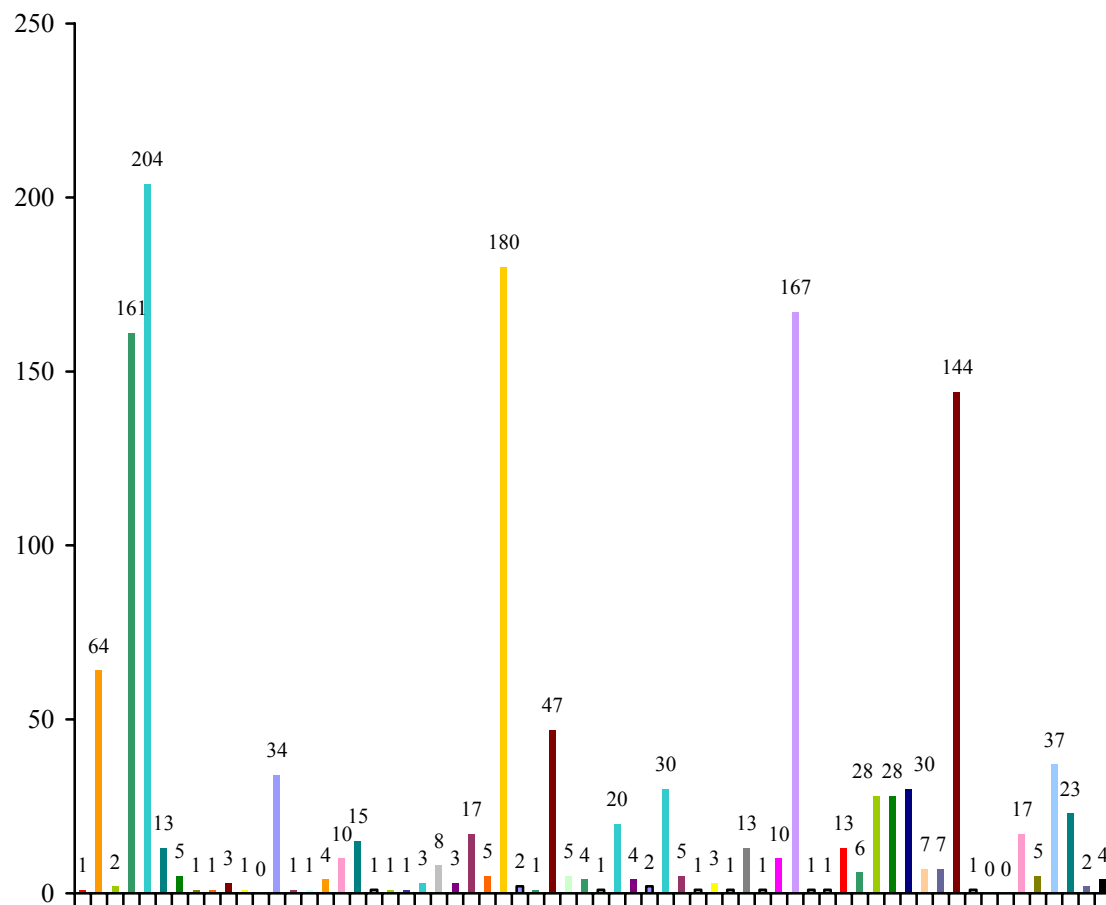
Tabla 4 y Gráficos 4a y 4b - Normativa emanada de los órganos MERCOSUR según el tema tratado

Tabla 4

Tema	Total	
	Cantidad	%
Admisión temporaria	1	0,07
Aduana	64	4,54
Aerosoles	2	0,14
Alimentos	161	11,41
Aranceles	204	14,46
Asuntos financieros	13	0,92
Asuntos laborales	5	0,35
Bicicletas	1	0,07
Bienes usados	1	0,07
Ciencia y tecnología	3	0,21
Circulación de bienes	1	0,07
Ciudadanía	0	0,00
Comercio	34	2,41
Comercio electrónico	1	0,07
Comercio exterior	1	0,07
Compras gubernamentales	4	0,28
Control de calidad	10	0,71
Cooperación	15	1,06
Cuadernos	1	0,07
Cultura	1	0,07
Defensa comercial	1	0,07
Defensa de la competencia	3	0,21
Defensa del consumidor	8	0,57
Documentos MERCOSUR	3	0,21
Educación y formación profesional	17	1,20
Energía	5	0,35
Estructura institucional	180	12,76
Evaluación de la conformidad	2	0,14
Fondos estructurales	1	0,07
Industria automotriz	47	3,33
Intercambios de información	5	0,35
Inversiones	4	0,28
Juguetes	1	0,07
Legislación y reglamentos administrativos	20	1,42
Medio ambiente	4	0,28
Mercado de capitales	2	0,14
Metrología	30	2,13
Migraciones	5	0,35
Movimiento de capitales	1	0,07

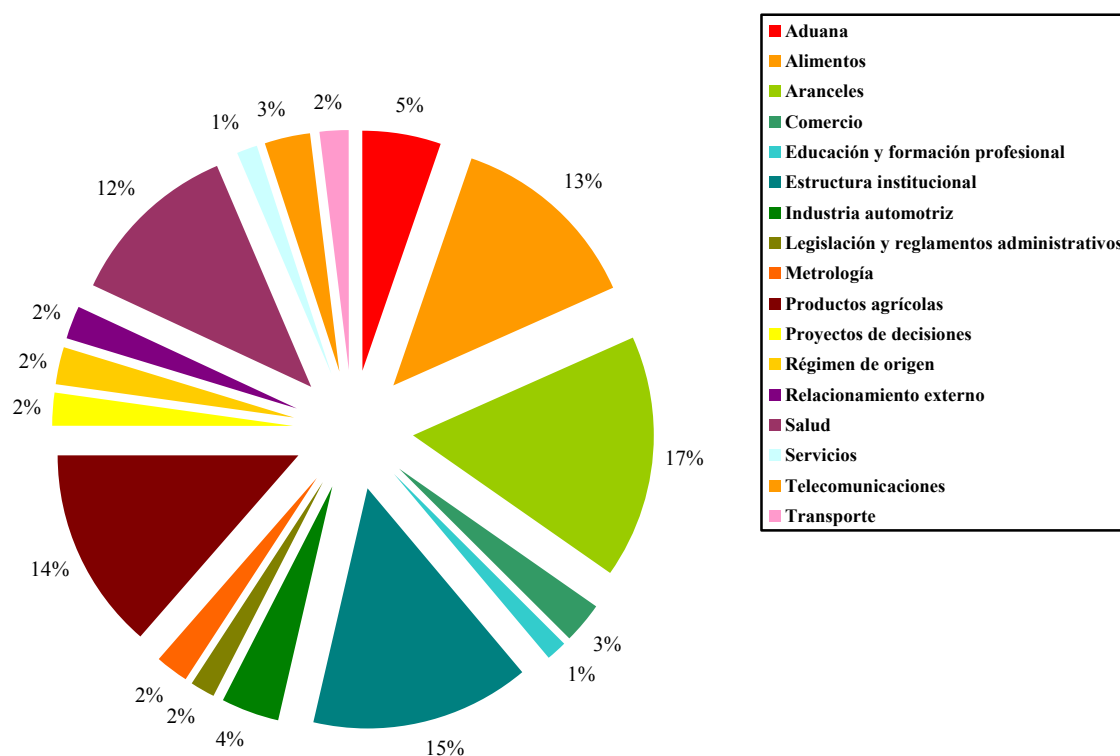
Mujer	3	0,21
Nomenclatura común del MERCOSUR	1	0,07
Normativa MERCOSUR	13	0,92
Política agrícola	1	0,07
Política industrial	10	0,71
Productos agrícolas	167	11,84
Productos eléctricos	1	0,07
Productos textiles	1	0,07
Productos veterinarios	13	0,92
Programas de acción	6	0,43
Proyectos de decisiones	28	1,98
Régimen de origen	28	1,98
Relacionamiento externo	30	2,13
Restricciones no arancelarias	7	0,50
Reuniones MERCOSUR	7	0,50
Salud	144	10,21
Sanidad vegetal	1	0,07
Seguridad regional	0	0,00
Seguridad social	0	0,00
Servicios	17	1,20
Símbolos MERCOSUR	5	0,35
Telecomunicaciones	37	2,62
Transporte	23	1,63
Turismo	2	0,14
Zonas fronterizas	4	0,28
Total	1411	100

Gráfico 4a



Admisión temporaria	Aduana	Aerosoles
Alimentos	Aranceles	Asuntos financieros
Asuntos laborales	Bicicletas	Bienes usados
Ciencia y tecnología	Circulación de bienes	Ciudadanía
Comercio	Comercio electrónico	Comercio exterior
Compras gubernamentales	Control de calidad	Cooperación
Cuadernos	Cultura	Defensa comercial
Defensa de la competencia	Defensa del consumidor	Documentos MERCOSUR
Educación y formación profesional	Energía	Estructura institucional
Evaluación de la conformidad	Fondos estructurales	Industria automotriz
Intercambios de información	Inversiones	Juguetes
Legislación y reglamentos administrativos	Medio ambiente	Mercado de capitales
Metrología	Migraciones	Movimiento de capitales
Mujer	Nomenclatura común del MERCOSUR	Normativa MERCOSUR
Política agrícola	Política industrial	Productos agrícolas
Productos eléctricos	Productos textiles	Productos veterinarios
Programas de acción	Proyectos de decisiones	Régimen de origen
Relacionamiento externo	Restricciones no arancelarias	Reuniones MERCOSUR
Salud	Sanidad vegetal	Seguridad regional
Seguridad social	Servicios	Símbolos MERCOSUR
Telecomunicaciones	Transporte	Turismo
Zonas fronterizas		

Gráfico 4b (Para una mejor interpretación del gráfico se eliminaron las porciones correspondientes a temas que sean menores del 1% del total)



La internalización de la normativa

Finalmente, cabe abordar la situación de la internalización de la normativa MERCOSUR en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Partes.

Sobre este punto, y antes de adentrarnos específicamente en lo antes expuesto, es necesario realizar una serie de precisiones. Anteriormente enunciamos que la normativa mercosureña no posee aplicación directa en los Estados Partes, sin embargo esto es cierto sólo parcialmente, puesto que existen normas emanadas de los órganos previstos en el artículo 2 del POP que no requieren ser internalizadas, aunque esto se limita, fundamentalmente, al caso en el que los Estados Partes entiendan que el contenido de una norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del MERCOSUR. En ese caso ello debe ser explicitado en el texto de la misma 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”. Estas normas entrarán en vigencia a partir de su aprobación.

También se puede dar el caso en el que algún Estado Parte entienda que la normativa mercosureña no requiera ser internalizada porque el contenido de la norma ya está contemplado en su legislación nacional. En este caso se notifica a la Secretaría del MERCOSUR la novedad y ésta procederá como corresponda.

Hemos visto que el primer caso es cuando las normas MERCOSUR no requieren ser internalizadas, porque los Estados Partes entienden que el contenido de una norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del MERCOSUR; el segundo caso es cuando algún Estado Parte entiende que la normativa mercosureña no requiera ser internalizada porque el contenido de la norma ya está contemplado en su legislación nacional. El tercer caso se da cuando la norma no requiere internalización porque fue derogada.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, es conveniente recordar que según el artículo 42 del POP “las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”. En consecuencia es conveniente que centremos nuestra atención en el análisis de la normativa internalizada por los Estados Partes.

Al respecto y como dato inicial hay que reseñar que del total de la normativa adoptada casi el setenta por ciento requiere internalización de los Estados Partes y que pese a lo comúnmente reseñado por algunos especialistas en la materia, el MERCOSUR ha internalizado, casi la mitad del total de la normativa adoptada a lo largo de sus 12 años de vida.

Tabla 5 y Gráficos 5a y 5b - Normativa emanada de los órganos MERCOSUR que requiere internalización

Tabla 5

Requiere internalización		
	Total	
	Cantidad	%
Si	1009	67,53
No	485	32,47
Total	1494	100

Gráfico 5a

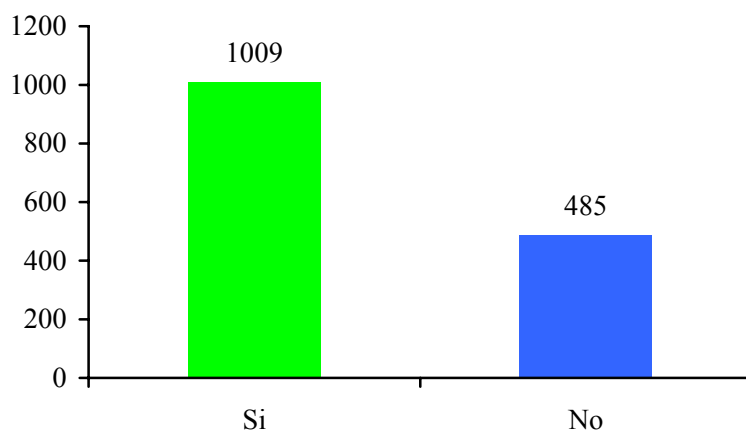


Gráfico 5b

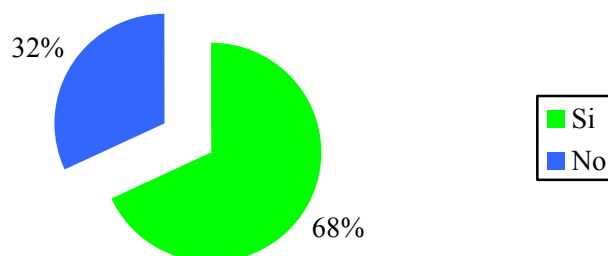


Tabla 6 y Gráficos 6a y 6b - Normativa emanada de los órganos MERCOSUR internalizada por los cuatro Estados Partes

Tabla 6

Normativa internalizada por los cuatro Estados Parte		
	Total	
	Cantidad	%
Si	497	49,25
No	512	50,75
Total	1009	100

Gráfico 6a

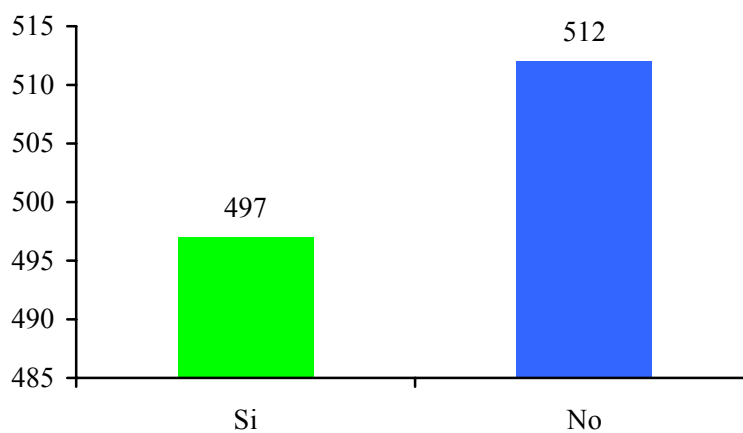
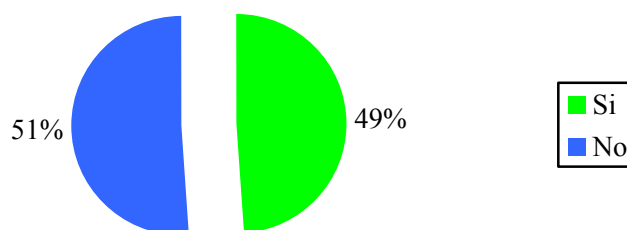


Gráfico 6b



Esta es la situación, como decíamos, de la normativa adoptada e internalizada en los primeros 12 años de vida del MERCOSUR, pero se trata tan sólo de la normativa internalizada por los cuatro Estados Partes, por lo que cuando analizamos hacia el interior de cada Estado cual es el grado de internalización que tiene nos encontramos con que los números son sensiblemente mayores, así pues, observamos que, en general, los números de internalización son bastante similares, ocupando la República Federativa del Brasil el primer puesto y la República del Paraguay el cuarto.

Tabla 7 y Gráficos 7a, 7b, 7c, 7d, 7e, 7f, 7g y 7h - Normativa emanada de los órganos MERCOSUR internalizada por cada uno de los Estados Partes

Tabla 7

Internalización en los cuatro Estados miembros								
	Argentina		Brasil		Paraguay		Uruguay	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Si	724	71,75	753	74,62	677	67,09	702	69,57
No	285	28,25	256	25,38	332	32,91	307	30,43
Total	1009	100	1013	100	1013	100	1013	100

Gráfico 7a - Internalización Argentina (Cantidad)

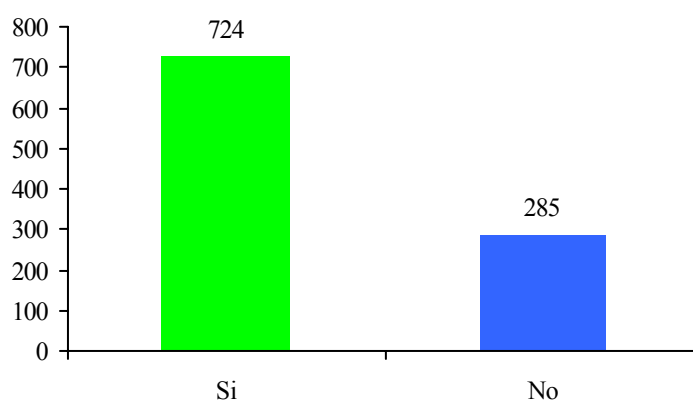


Gráfico 7b - Internalización Argentina (Porcentaje)

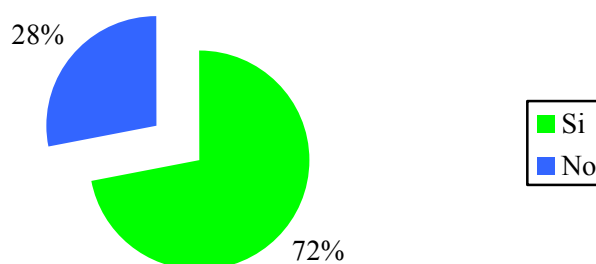


Gráfico 7c - Internalización Brasil (Cantidad)

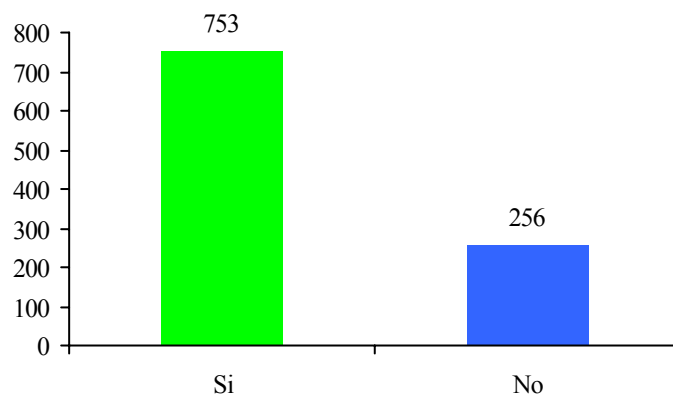


Gráfico 7d - Internalización Brasil (Porcentaje)

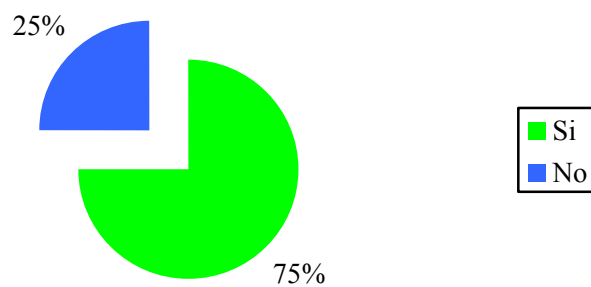


Gráfico 7e - Internalización Paraguay (Cantidad)

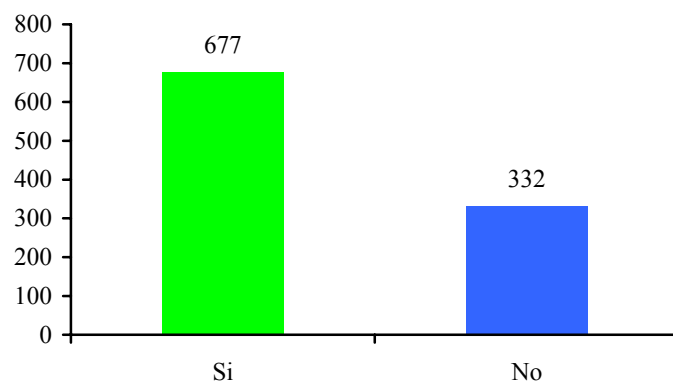


Gráfico 7f - Internalización Paraguay (Porcentaje)

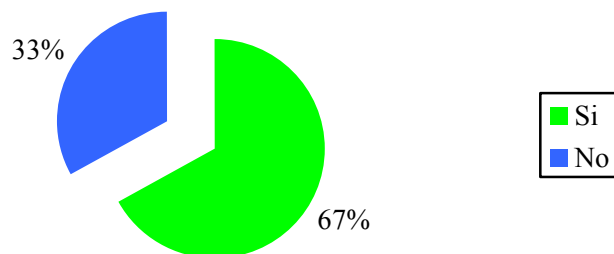


Gráfico 7g - Internalización Uruguay (Cantidad)

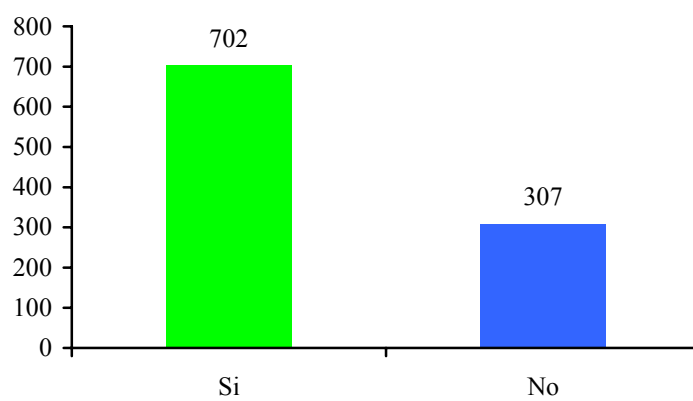
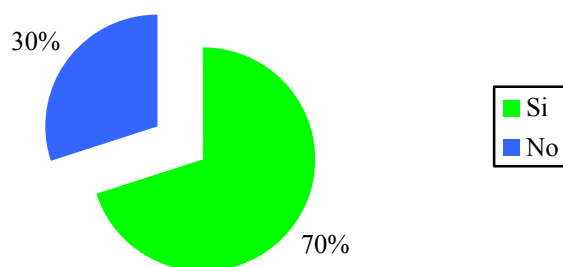


Gráfico 7h - Internalización Uruguay (Porcentaje)



Hablábamos algunas páginas atrás, al considerar las competencias que el POP le otorga a la CPCM, de las diferentes competencias que poseen los Parlamentos de los Estados Partes para poder cumplir con su misión de internalizar la normativa emanada de los órganos del MERCOSUR.

Se plantea aquí una situación sumamente paradójica, puesto que la CPCM, en tanto “órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del MERCOSUR” debe procurar la rápida internalización de la normativa, pero dado su rol interno en el ordenamiento jurídico de cada miembro del proceso de integración, se ve impedido de cumplir con la función que le asigna el POP. Esto se ve claramente cuando observamos la cantidad de normativa que ha sido aprobada por los Parlamentos nacionales, y cuanta normativa se ha aprobado a través de otras instituciones nacionales.

El caso de la República Argentina es en el que más influencia ha tenido el accionar del Parlamento, aunque éste sólo haya dictado el 8,63 % de la normativa interna necesaria para la incorporación en su ordenamiento jurídico de las normas emanadas del MERCOSUR, mientras que en el otro extremo se encuentra la República Federativa del Brasil, con tan sólo el 0,81 %.

En el mismo sentido, y en pos de ver el peso que han tenido los Parlamentos nacionales en el proceso de incorporación de las normas mercosureñas, es de reseñar el caso de la República del Paraguay, en donde más de la mitad de las normas dictadas para incorporar las normas MERCOSUR han sido Decretos.

Tabla 8 y Gráficos 8a y 8b - Normativa emanada de los órganos MERCOSUR internalizada por Argentina

Tabla 8

Internalización Argentina		
	Total	
	Cantidad	%
Si	724	71,76
No	285	28,24
Total	1009	100

Gráfico 8a

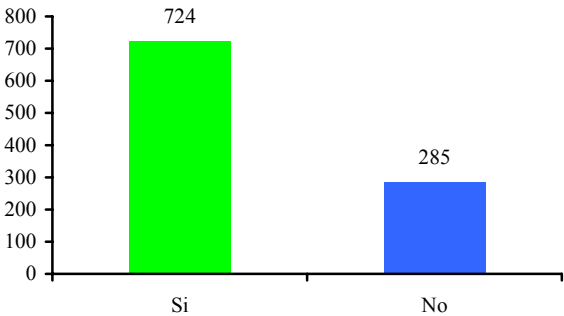


Gráfico 8b

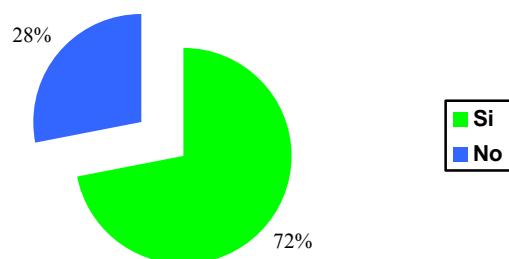


Tabla 9 y Gráficos 9a y 9b - Normativa utilizada por Argentina para internalizar las normas emanada de los órganos MERCOSUR

Tabla 9

	Total	
	Cantidad	%
Aviso ANA	1	0,10
Circular	2	0,21
Circular ANA	4	0,41
Comunicación ANA	1	0,10
Comunicación BCRA	8	0,82
Decreto	35	3,60
Disposición	1	0,10
Disposición ANMAT	73	7,50
Disposición DNM	7	0,72
Ley	84	8,63
Nota ANA	3	0,31
Nota DNA	1	0,10
Nota SCE	1	0,10
Resolución	12	1,23
Resolución AFIP	20	2,06
Resolución ANA	8	0,82
Resolución ANMAT	2	0,21
Resolución CCPN	1	0,10
Resolución CNT	7	0,72
Resolución CNV	2	0,21
Resolución SI	1	0,10
Resolución SICM	1	0,10
Resolución Conjunta SPRS y SAGPA	18	1,85
Resolución de la Superintendencia Nacional de Fronteras	1	0,10
Resolución ex SIC	1	0,10
Resolución General AFIP	1	0,10

Resolución IASCAV	20	2,06
Resolución INV	2	0,21
Resolución ME	15	1,54
Resolución MEyOSP	118	12,13
Resolución MEyP	5	0,51
Resolución MI	4	0,41
Resolución MS	3	0,31
Resolución MSP	2	0,21
Resolución MSyAS	112	11,51
Resolución SAGPyA	35	3,60
Resolución SAGyP	3	0,31
Resolución SC	21	2,16
Resolución SCDyDC	6	0,62
Resolución SCeI	5	0,51
Resolución SCI	3	0,31
Resolución SCT/MEP	1	0,10
Resolución SDCyC	8	0,82
Resolución Seguro de Responsabilidad Civil del OTM	1	0,10
Resolución SENASA	20	2,06
Resolución SIC	2	0,21
Resolución SICM	9	0,92
Resolución SICyM y SDCyC	2	0,21
Resolución SRNDS	2	0,21
Resolución SSI	3	0,31
Resolución ST	1	0,10
(**)	98	10,07
Resolución Superintendencia de Seguros de la Nación	1	0,10
▲	175	17,99
Total	973	100

Gráfico 9a

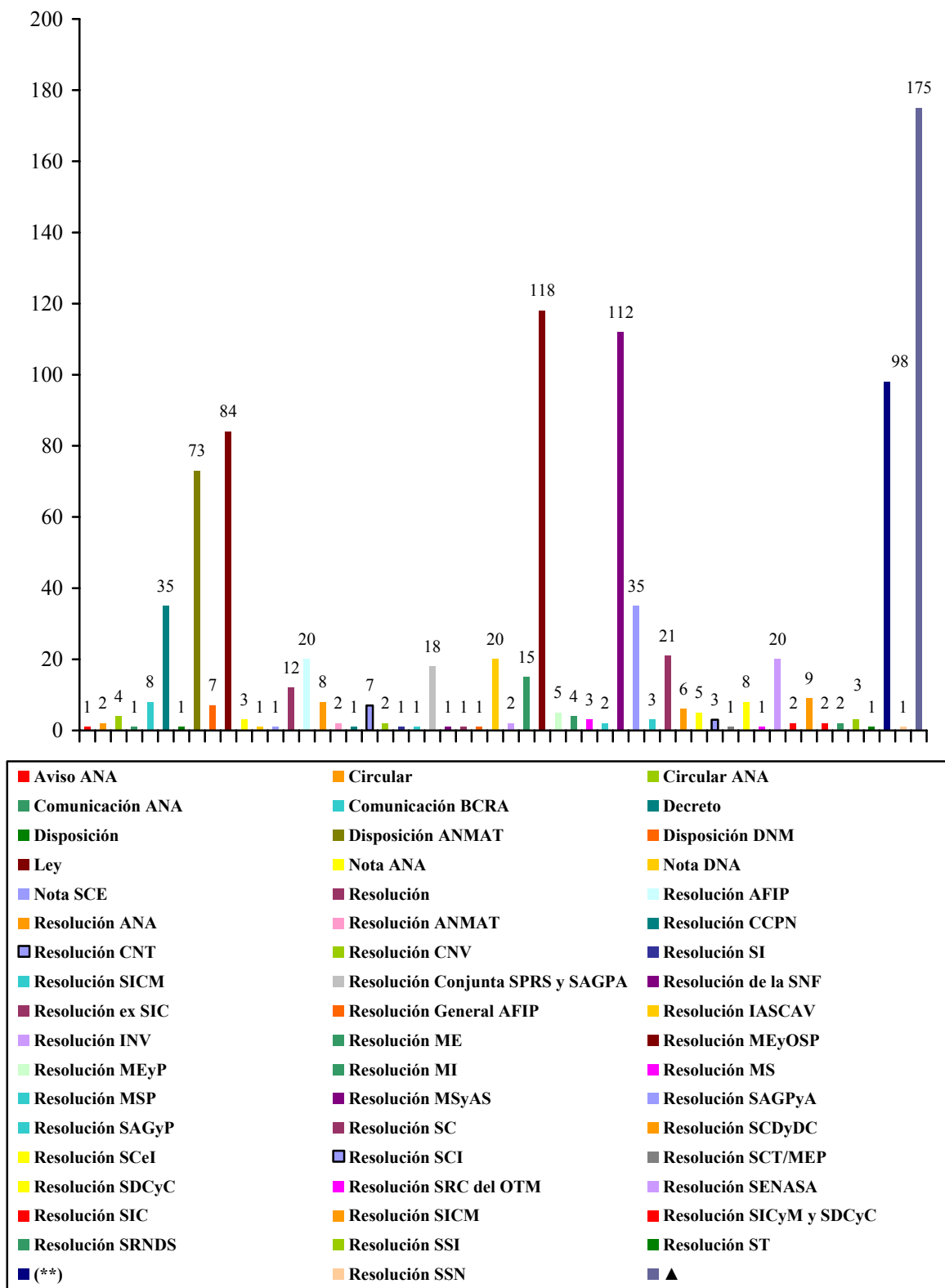


Gráfico 9b (Para una mejor interpretación del gráfico se eliminaron las porciones correspondientes a normativas que sean menores del 1% del total)

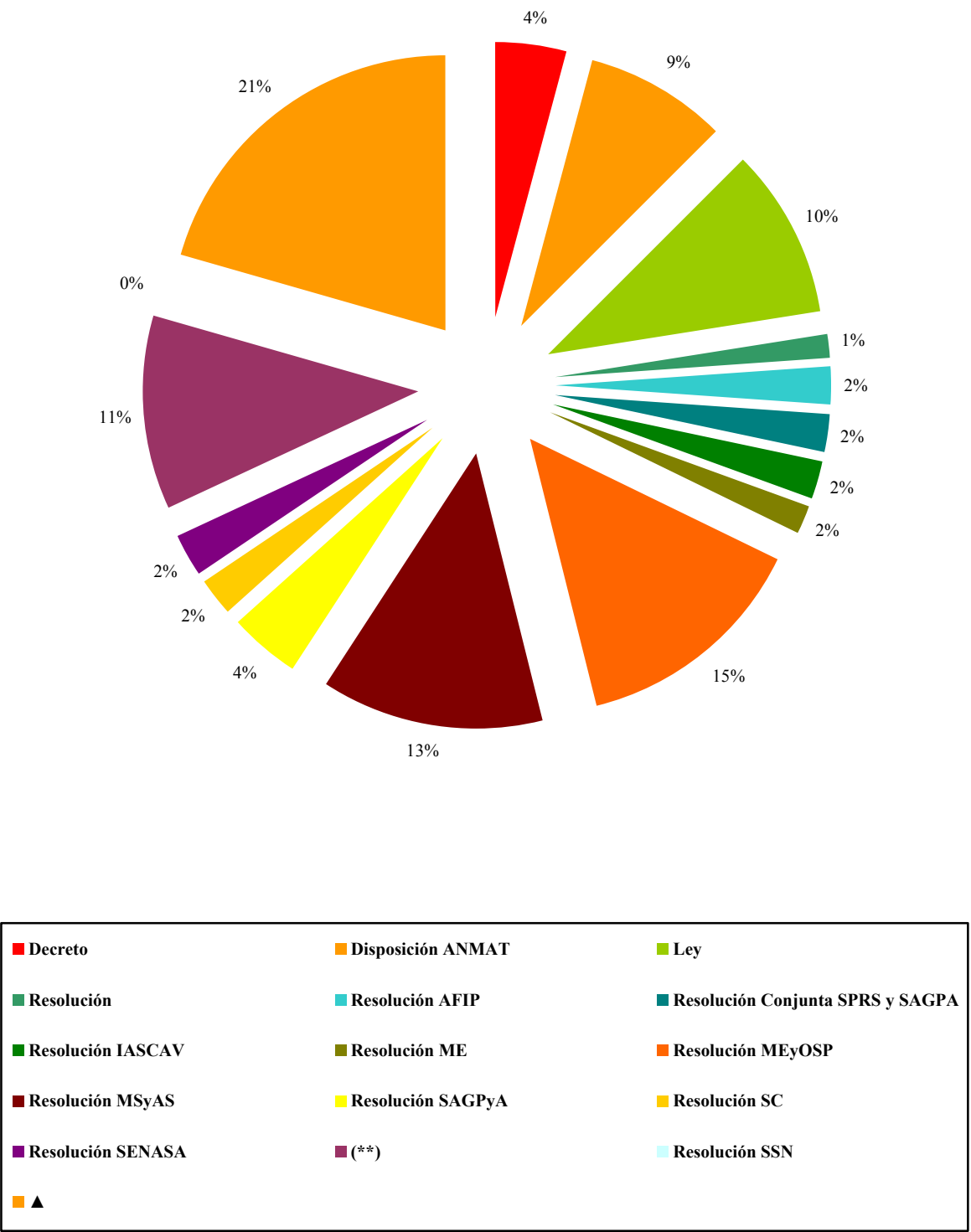


Tabla 10 y Gráficos 10a y 10b - Normativa emanada de los órganos MERCOSUR internalizada por Brasil

Tabla 10

Internalización Brasil		
	Total	
	Cantidad	%
Si	753	74,62
No	256	25,38
Total	1009	100

Gráfico 10a

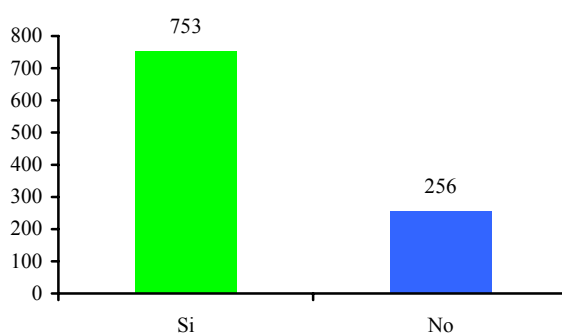


Gráfico 10b

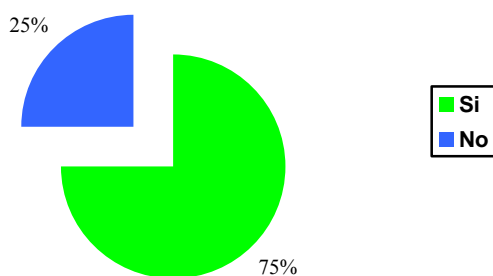


Tabla 11 y Gráficos 11a y 11b - Normativa utilizada por Brasil para internalizar las normas emanadas de los órganos MERCOSUR

Tabla 11

	Total	
	Cantidad	%
Ato	1	0,09
Ato ANATEL	2	0,18
Ato Declaratório	1	0,09

Ato declaratório de CGSARF	13	1,17
Ato declaratório de CONAMA	6	0,54
Ato declaratório de COSIT	8	0,72
Carta Circular BCB	4	0,36
Carta-Circular do BACEN	1	0,09
Circular	3	0,27
Circular BACEN	3	0,27
Circular BCB	3	0,27
Circular SECEX	3	0,27
Circular SUSEP	3	0,27
Comunicado do BACEN	1	0,09
Decreto	178	16,02
Decreto Federal	1	0,09
Decreto Legislativo	3	0,27
IN/SRF	3	0,27
Instrução Normativa	5	0,45
Instrução Normativa de MAPA/Secretaria de Defesa Agropecuária	3	0,27
Instrução Normativa Interministerial (MAPA/MS/MMA)	5	0,45
Instrução Normativa MAA	8	0,72
Instrução Normativa MAA/Secretaria de Defesa Agropecuária	2	0,18
Instrução Normativa MAPA	14	1,26
Instrução Normativa SDA	1	0,09
Instrução Normativa SDA/MAA	3	0,27
Instrução Normativa SDA/MAPA	2	0,18
Instrução Normativa SNVS/MS	1	0,09
Instrução Normativa SRF	4	0,36
Lei	8	0,72
NE/COANA	1	0,09
Norma de execução CLEF	1	0,09
Portaria	49	4,41
Portaria Conjunta DENATRAN/DPRF	1	0,09
Portaria DENATRAN	1	0,09
Portaria do MAARA	48	4,32
Portaria GAB/MS	1	0,09
Portaria IBAMA	2	0,18
Portaria INMETRO	53	4,77
Portaria interministerial	5	0,45
Portaria Interministerial MF/CM	1	0,09
Portaria MAA	29	2,61
Portaria MC	12	1,08

Portaria MF	26	2,34
Portaria do MICT	1	0,09
Portaria MS	16	1,44
Portaria do MT	1	0,09
Portaria SDA/MAARA	1	0,09
Portaria SNVS/MS	2	0,18
Portaria SVS	16	1,44
Portaria SVS/MS	88	7,92
Resolução	3	0,27
Resolução ANATEL	12	1,08
Resolução ANT	1	0,09
Resolução ANVISA	8	0,72
Resolução ANVISA - RDC	67	6,03
Resolução ANVS	9	0,81
Resolução ANVS/MS	20	1,80
Resolução CAMEX	35	3,15
Resolução CNNPA	1	0,09
Resolução CNS	1	0,09
Resolução CONAMA	6	0,54
Resolução CONMETRO	4	0,36
Resolução do BACEN	3	0,27
Resolução do Conselho Nacional do Petróleo	1	0,09
Resolução do CONTRAN	18	1,62
Resolução INMETRO	1	0,09
Resolução Normativa	2	0,18
Resolução PC	1	0,09
Resolução RDC	3	0,27
Resolução RDC de MS/ANVISA	3	0,27
Resolução RE - ANVISA	4	0,36
Resolução SVS/MS	1	0,09
Telex Circular da Secretaria da Receita Federal	1	0,09
(**)	93	8,37
▲	165	14,85
Total	1111	100

Gráfico 11a

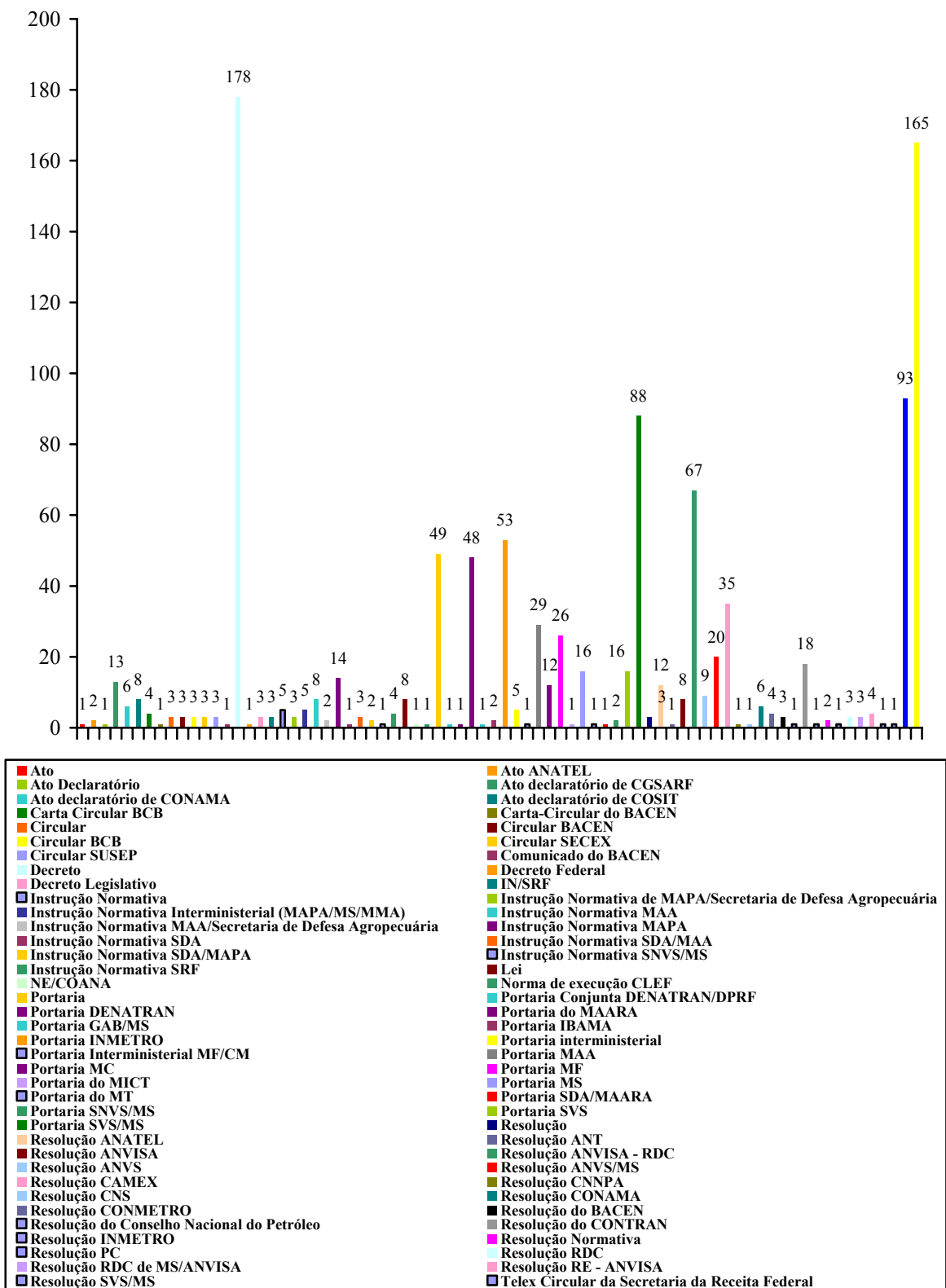


Gráfico 11b (Para una mejor interpretación del gráfico se eliminaron las porciones correspondientes a normativas que sean menores del 1% del total)

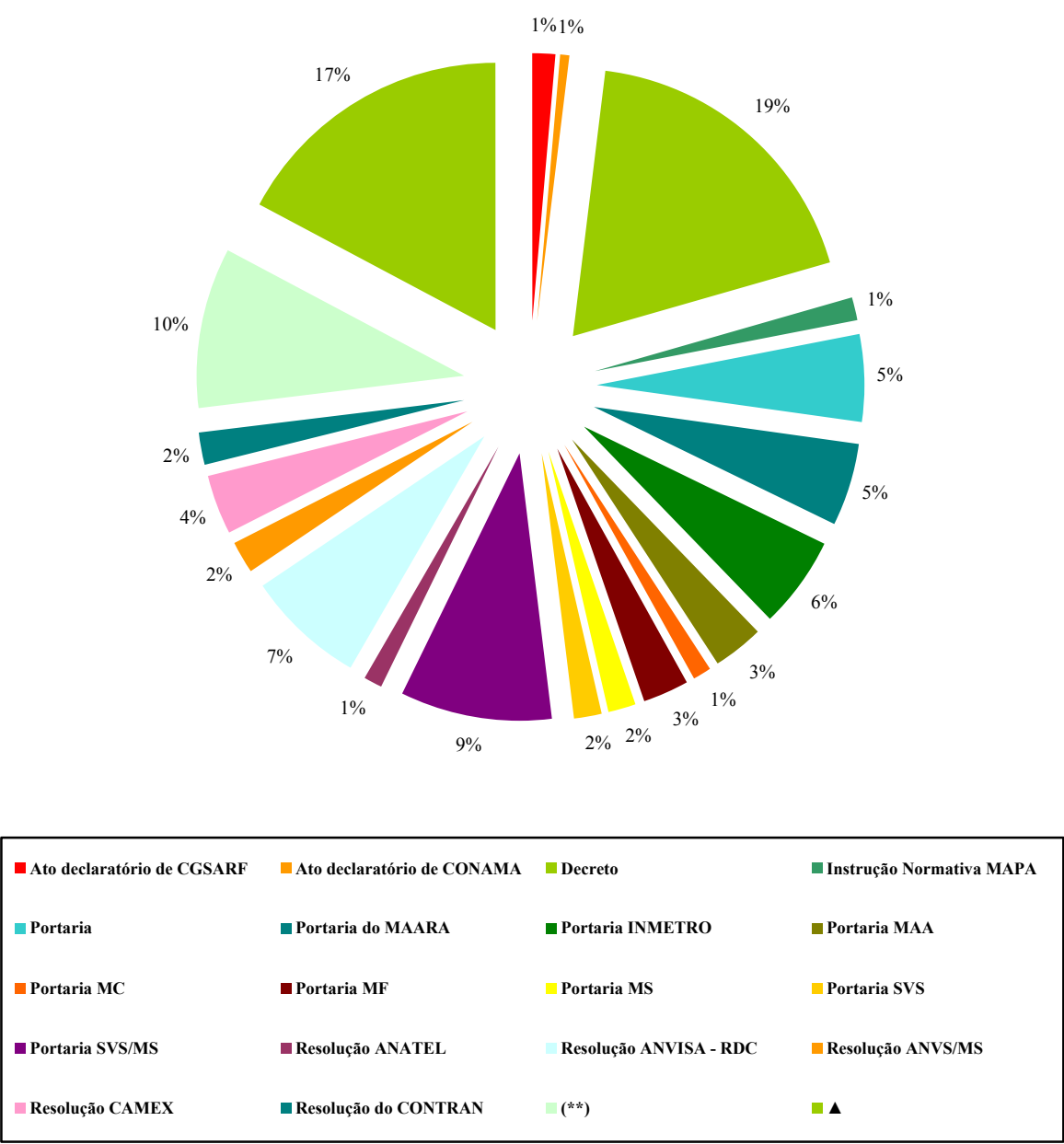


Tabla 12 y Gráficos 12a y 12b - Normativa emanada de los órganos MERCOSUR internalizada por Paraguay

Tabla 12

Internalización Paraguay		
	Total	
	Cantidad	%
Si	679	67,09
No	334	32,91
Total	1011	100

Gráfico 12a

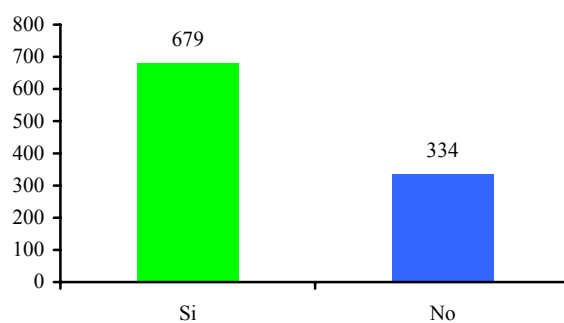


Gráfico 12b

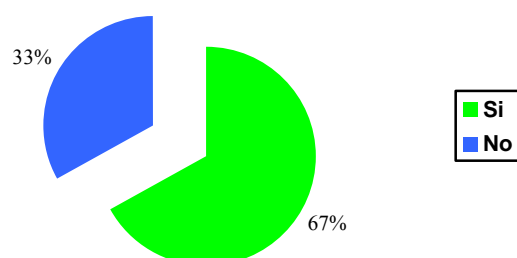


Tabla 13 y Gráficos 13a y 13b - Normativa utilizada por Paraguay para internalizar las normas emanadas de los órganos MERCOSUR

Tabla 13

	Total	
	Cantidad	%
Circulares SB.SG	1	0,11
Decreto	448	51,38

Decreto MIC	3	0,34
Decreto MAg	39	4,47
Decreto MH	4	0,46
Decreto reglamentario CA	1	0,11
Ley	27	3,10
Nota RP/ALADI	1	0,11
Resolución	26	2,98
Resolución CONATEL	15	1,72
Resolución BCP	1	0,11
Resolución DBCP	1	0,11
Resolución MAg	15	1,72
Resolución MH	7	0,80
Resolución MOPyC	2	0,23
(**)	93	10,67
▲	188	21,56
Total	872	100

Gráfico 13a

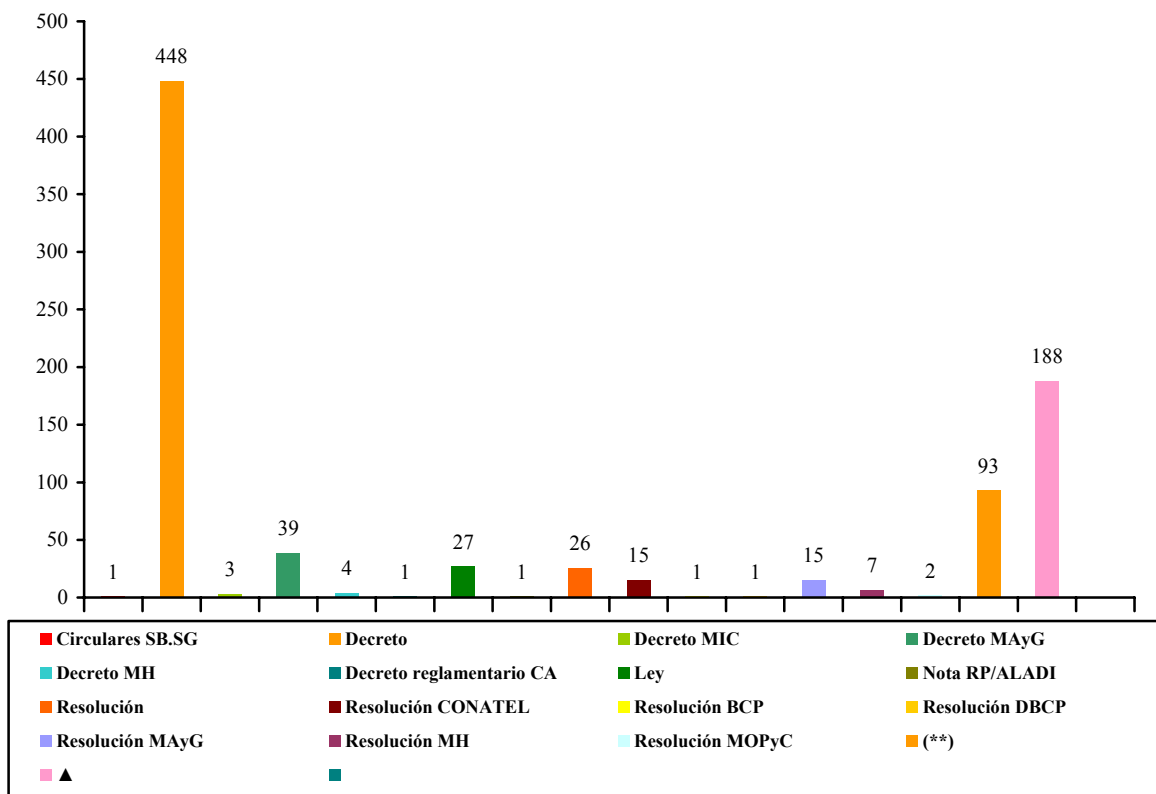


Gráfico 13b (Para una mejor interpretación del gráfico se eliminaron las porciones correspondientes a normativas que sean menores del 1% del total)

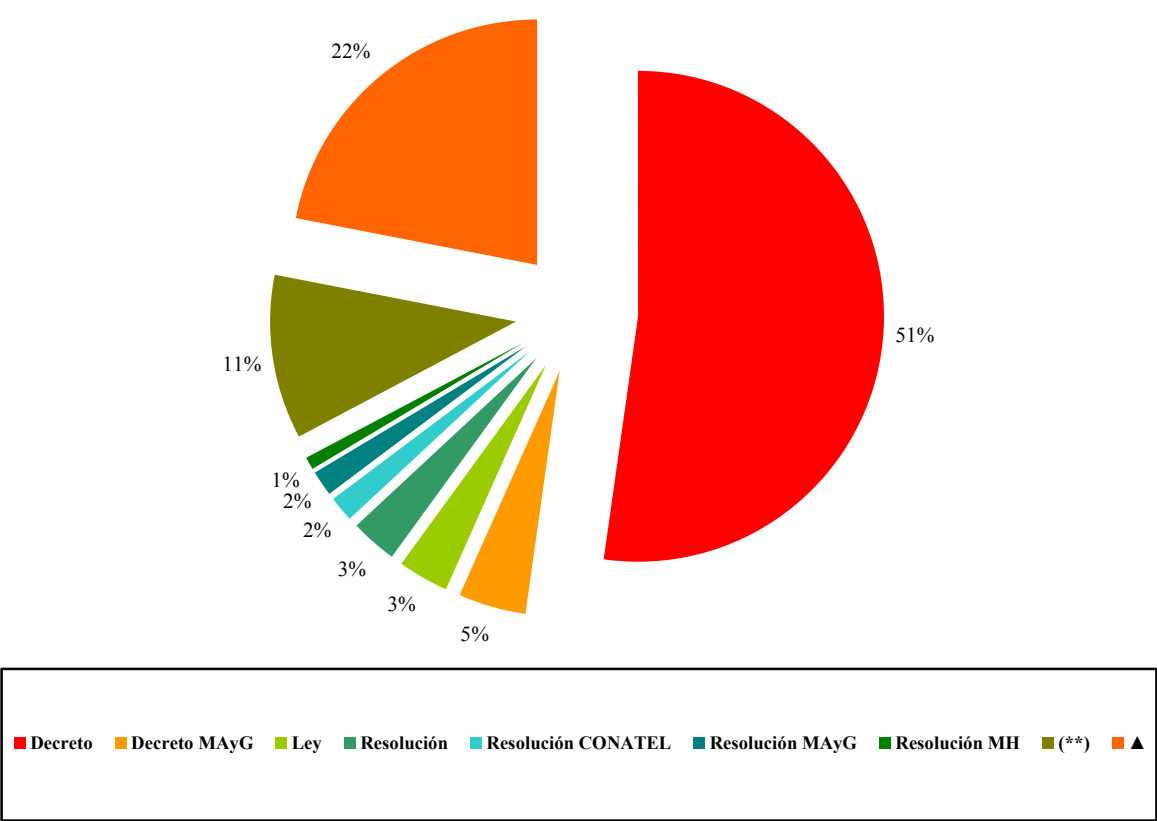


Tabla 14 y Gráficos 14a y 14b - Normativa emanada de los órganos MERCOSUR internalizada por Uruguay

Tabla 14

Internalización Paraguay		
	Total	
	Cantidad	%
Si	702	69,57
No	307	307
Total	1009	100

Gráfico 14a

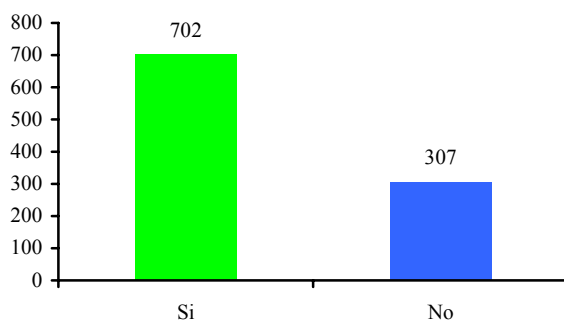


Gráfico 14b

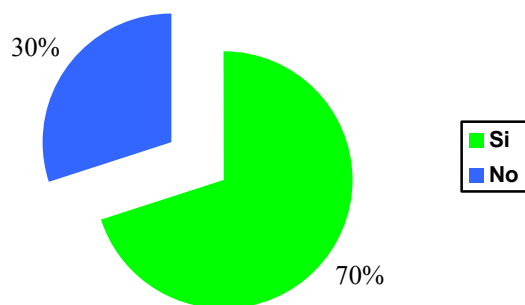


Tabla 15 y Gráficos 15a y 15b - Normativa utilizada por Uruguay para internalizar las normas emanadas de los órganos MERCOSUR

Tabla 15

	Total	
	Cantidad	Porcentaje
Circular del BCU	2	0,22
Decreto	337	36,67
Decreto MD	2	0,22
Decreto MDN	3	0,33
Decreto MEC	2	0,22
Decreto MEF	24	2,61
Decreto del MGAyP	1	0,11
Decreto MIEM	14	1,52
Decreto MSP	56	6,09
Ley	28	3,05
OD.	16	1,74
OD de la ANA	2	0,22
OD. DNA	37	4,03

Ordenanza Ministerial MSP	34	3,70
Resolución	3	0,33
Resolución DGSA / MGAP	34	3,70
Resolución DGSG/MGAP	6	0,65
Resolución DNA	2	0,22
Resolución DNIC / MI	2	0,22
Resolución MAGyP	2	0,22
Resolución MEF	15	1,63
Resolución MIEM	1	0,11
(**)	93	10,12
▲	203	22,09
Total	919	100

Gráfico 15a

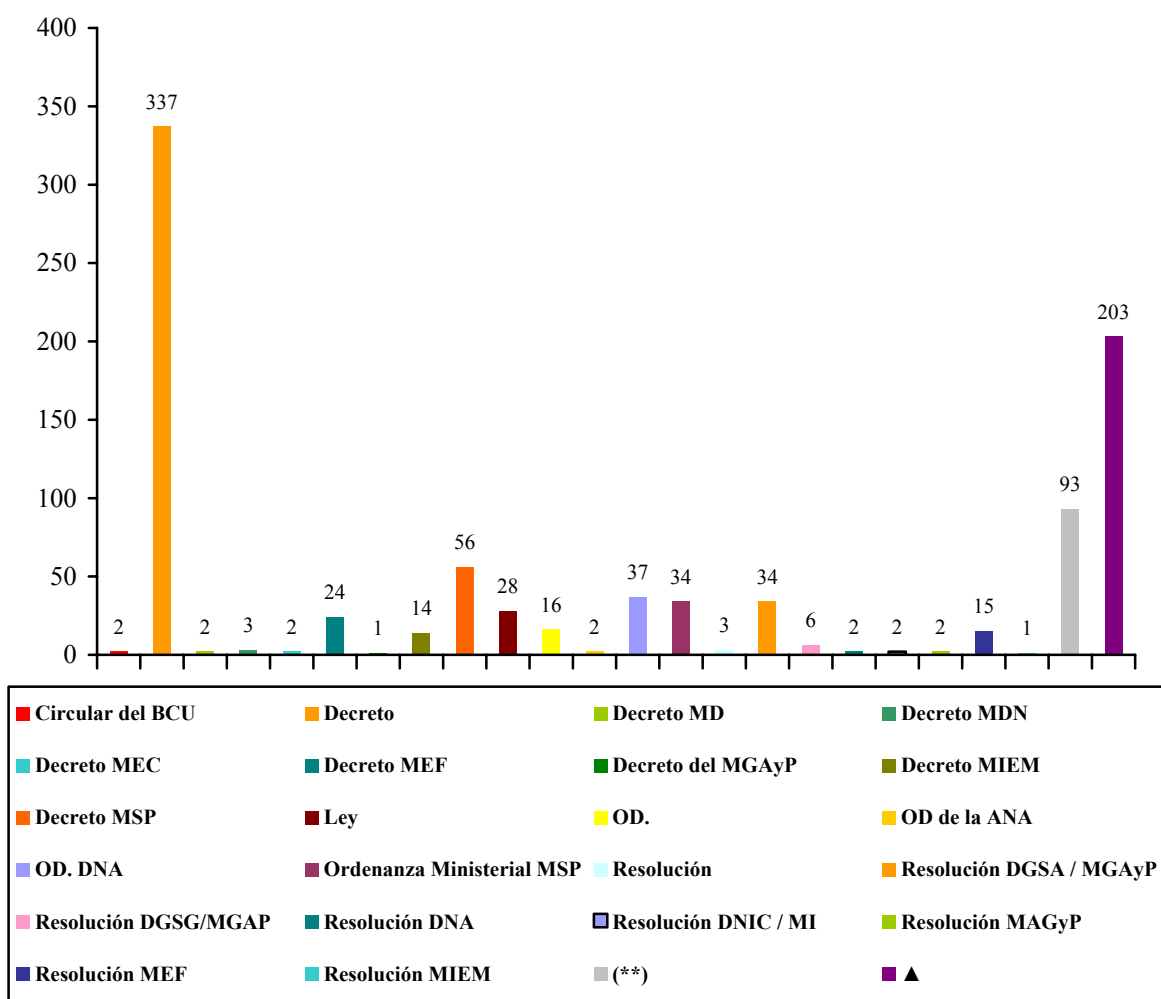
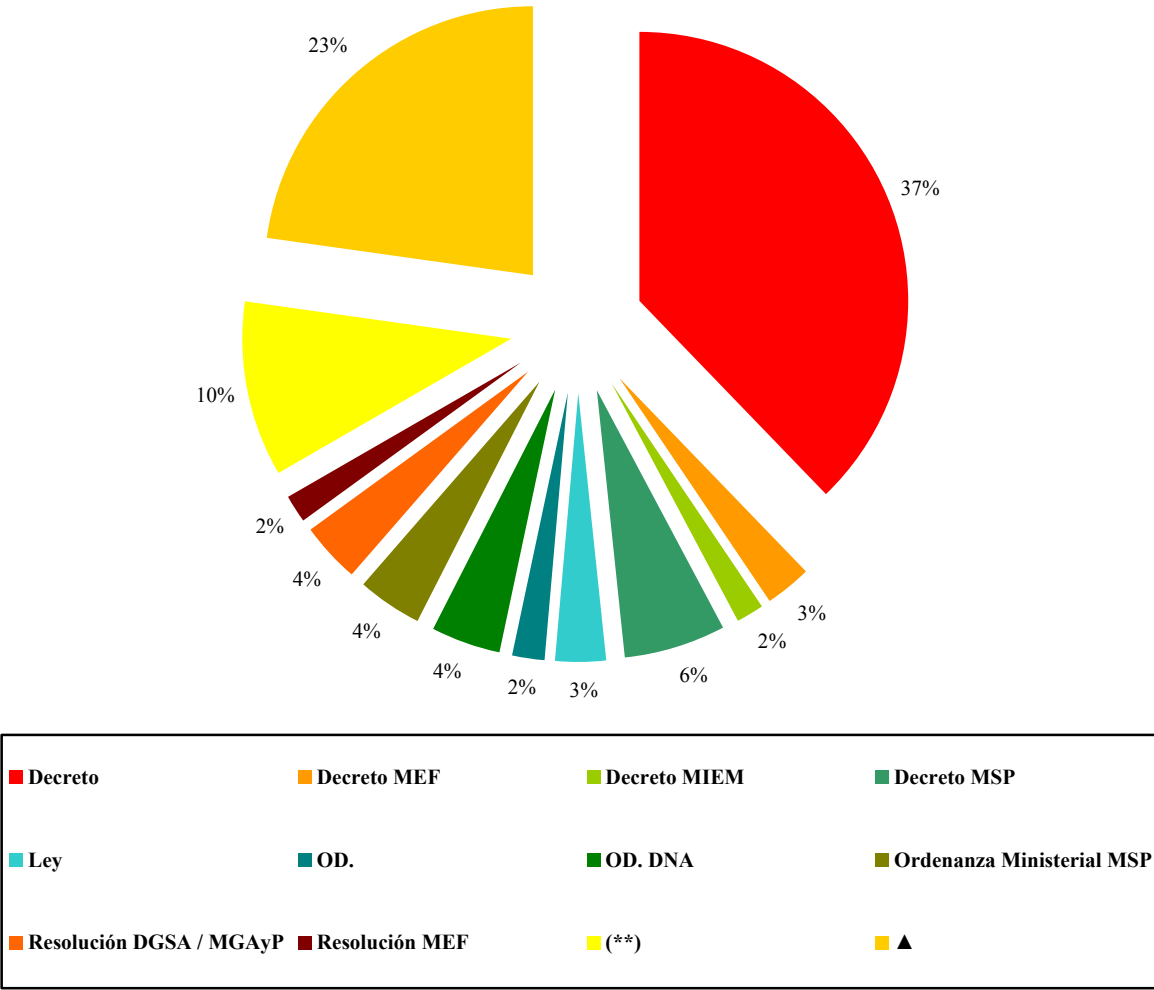


Gráfico 15b (Para una mejor interpretación del gráfico se eliminaron las porciones correspondientes a normativas que sean menores del 1% del total)



A partir de los datos reseñados anteriormente, podemos observar como la internalización en los Estados Partes difiere muchísimo tanto en la cantidad de normas incorporadas respecto a la normativa que ha sido internalizada por la totalidad de los miembros del MERCOSUR, como así también en la vía adoptada para realizar tal incorporación. Esta disparidad genera que la incorporación de normas tal como se efectúa hoy en día sea un proceso lento y engorroso que hace que ni siquiera los actores más involucrados en el proceso de integración conozcan qué normativa está efectivamente vigente y qué no.

Por ello es necesario que se avance en el estudio de nuevas vías que garanticen mayor información y seguridad jurídica para el ciudadano mercosureño puesto que, hoy en día, se encuentra alejado y carente de información respecto al proceso de integración.

El análisis académico de la normativa MERCOSUR y su internalización es también una de esas vías que garantizan mayor información y seguridad jurídica part, puesto que un mayor conocimiento de la situación actual nos daría la base para poder construir los posibles caminos alternativos que nos garanticen una mejor legislación mercosureña.

Podríamos, en consecuencia, avanzar aún más en el análisis de los datos, investigando las mismas variables estudiadas para la totalidad de la normativa MERCOSUR en los casos de los diferentes tipos de normas.

Avanzando en la profundidad del análisis de los datos, podríamos dar un paso más todavía y determinar, poniendo el eje en cualquiera de las variables mencionadas, entrecruzándola con cualesquiera de las restantes, y observar entonces cual es el grado, por ejemplo, de internalización de las Decisiones relativas a la política agrícola del MERCOSUR en la República Oriental del Uruguay y, a partir de allí, poder determinar qué tipo de normativa interna se privilegió para realizar tal incorporación.

Entendemos que aún resta mucho por hacer, es sumamente importante estudiar cómo se ha venido desarrollando todo este proceso de internalización normativa para, a partir allí, poder trazar posibles vías de acción hacia el futuro que nos permitan poder lograr una mayor y mejor incorporación de la normativa MERCOSUR, en el peor de los casos, o la implementación de algún tipo de aplicabilidad directa de la misma, aunque es preciso señalar, que para esta situación, aún queda mucho trecho por recorrer en el proceso de integración sureño.

Conclusión

Finalmente, es importante reseñar dos acciones que van en el sentido de propiciar una mayor y mejor internalización de normas en el seno del MERCOSUR.

La primer acción es la adopción, por parte del Consejo del Mercado Común, de la Decisión CMC N° 20/02 sobre el “Perfeccionamiento del sistema de incorporación de la Normativa del MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Partes”. Esta Decisión instaló un sistema complejo de consulta previa a los Estados Partes sobre la incorporación de normas, tendiente a producir un texto normativo compatible con los ordenamientos jurídicos nacionales, y por lo tanto en condiciones de ser incorporado por los Estados Partes; facilitar el control de la incorporación de las normas del MERCOSUR en los ordenamientos nacionales, al existir una previsión de plazo y de las condiciones de incorporación de las normas, suministrada por los Estados Partes durante el proceso de elaboración normativa.

Como reseña Marotta, entre los puntos más salientes de dicha Decisión “se destacan las consultas internas previas (de carácter técnico y jurídico) sobre los proyectos de normas en negociación para determinar su conveniencia y el procedimiento y plazos estimados de su incorporación; la elevación de los proyectos de norma con indicación del órgano interno competente y responsable de la incorporación (para que tome conocimiento en forma previa y vaya tomando algunas providencias); la obligatoriedad para las Secciones Nacionales de efectuar una comunicación, por escrito, a la Presidencia Pro-Témpore (PPT) del órgano decisorio en cuestión, informando que está en condiciones de aprobar dicha norma y

proceder a incorporarla por actos del Poder Ejecutivo o por medio de la aprobación parlamentaria; la posibilidad (en casos de urgencia, con el consenso previo necesario y mediando la comunicación en ese sentido) de autorizar a los representantes diplomáticos de cada país a rubricar en un único Estado Parte los proyectos de normas consensuados por el órgano decisorio; la obligación, a partir del 30/6/03, de incorporar todas las normas MERCOSUR en su texto integral; la posibilidad de incorporar, por un único acto de un órgano nacional, varias normas MERCOSUR; la posibilidad de centralizar en un único órgano interno el procesamiento de los trámites necesarios para la incorporación de las normas que puedan ser incorporadas por la vía administrativa y la participación de la Comisión Parlamentaria Conjunta en la incorporación de normas que requieran incorporación por la vía legislativa”.

La segunda acción es el Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta, del 6 de octubre de 2003. Este Acuerdo se refiere aquellas normas cuya incorporación a los ordenamientos nacionales se hace por medio de aprobación parlamentaria.

En este sentido, el Acuerdo tiene como objetivo específico el construir un vínculo permanente entre el órgano decisorio máximo y el órgano consultivo de naturaleza parlamentaria. Este relacionamiento que se establece genera, por una parte, una mayor eficiencia del proceso legislativo del MERCOSUR, puesto que se estimula la aceleración del proceso de incorporación de las normas que carecen de aprobación parlamentaria; y por otro lado, se refuerza la legitimidad democrática del proceso de integración, dado que se incrementa la participación de los parlamentarios en el proceso legislativo del MERCOSUR.

Señala el Acuerdo que “el Consejo del Mercado Común asume el firme compromiso de consultar a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR en aquellas materias que requieren aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes”, lo cual es un gran paso en el sentido de la mayor legitimidad democrática de la que hablamos antes, y agrega que “la Comisión Parlamentaria Conjunta asume el firme compromiso de impulsar por medio de sus Secciones Nacionales un responsable trabajo de internalización de la Normativa del MERCOSUR, en particular de aquella cuya adopción por el Consejo del Mercado Común constituya el resultado de un consenso con la propia Comisión Parlamentaria Conjunta”, lo cual es importante, pero visto en relación a la información que analizáramos antes no es de gran relevancia puesto que la mayor parte de la normativa que internalizan los Estados Partes no tiene tratamiento legislativo.

No caben dudas que ambas iniciativas son pasos importantes en la lenta construcción de la integración mercosureña, ya que como señala el Informe presentado por la Secretaría del MERCOSUR en febrero del 2004 “el principio de que los órganos competentes de los Estados Partes deben ser consultados antes de la adopción de un texto de consenso por una institución del MERCOSUR y de que los Estados Partes deben comprometerse previamente con un plazo y un modo de incorporación específicos de una norma, constituye el más valioso acervo jurídico del bloque, en la perspectiva de un intergubernamentalismo responsable”.

Es importante entonces que sigamos en esta senda y que profundicemos esta tendencia, sólo así podremos garantizar un MERCOSUR más democrático y más cohesionado que garantice reglas del juego claras para todos los actores que participan de él.

Siglas utilizadas

Siglas Argentina

AFIP Administración Federal de Ingresos Públicos

ANA Administración Nacional de Aduanas

ANMAT Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica

BCRA Banco Central de la República Argentina

CNT Comisión Nacional de Telecomunicaciones

CNV Comisión Nacional de Valores

DNA Dirección Nacional de Aduanas

DNM Dirección Nacional de Migraciones

IASCAV Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal

INV Instituto Nacional Vitivinícola

ME Ministerio de Economía

MEyOSP Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos

MEyP Ministerio de Economía y Producción

MI Ministerio del Interior

MS Ministerio de Salud

MSP Ministerio de Salud Pública

MSyAS Ministerio de Salud y Acción Social

OTM Operador de Transporte Multimodal

SAGPyA Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación

SAGyP Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca

SC Secretaría de Comunicaciones

SCDyDC Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor

SCE Secretaría de Comercio Exterior

SCeI Secretaría de Comercio e Inversiones

SCI Secretaría de Comercio e Inversiones

SCT Secretaría de Coordinación Técnica

SDCyC Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor

SENASA Secretaría Nacional de Sanidad Animal

SI Secretaría de Industria

SIC Secretaría de Industria y Comercio

SICM Secretaría de Industria, Comercio y Minería

SPRS Secretaría de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias

SRNDS Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable

SSI Subsecretaría de Industria

ST Secretaría de Transporte

(**) Está contemplada en la legislación vigente anterior a la Norma MERCOSUR.

El Estado Parte considera que la presente norma no requiere ser incorporada a su ordenamiento jurídico nacional.

Siglas Brasil

ANATEL Agência Nacional de Telecomunicações

ANT Agência Nacional de Telecomunicações

ANVISA Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ANVS Agência Nacional de Vigilância Sanitária

BACEN Banco Central do Brasil

BCB Banco Central do Brasil
CAMEX Câmara de Comércio Exterior
CNNPA Comissão Nacional de Normas e Padrões para Alimentos
CNS Conselho Nacional de Saúde
CONAMA Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONMETRO Conselho Nacional de Metrologia
CONTRAN Conselho Nacional de Trânsito
COSIT Coordenação General dos Sistemas de Tributação
DENATRAN Departamento Nacional de Trânsito
DPRF Departamento de Polícia Rodoviária Federal
GAB Gabinete do Ministério de Saúde
IBAMA Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INMETRO Instituto Nacional de Metrologia
MAA Ministério da Agricultura e Abastecimento
MAARA Ministério da Agricultura, do Abastecimento e de Reforma Agrária
MAPA Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MC Ministério das Comunicações
MF Ministério da Fazenda
MICT Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo
MMA Ministério do Meio Ambiente
MS Ministério de Saúde
MT Ministério do Trabalho
NE / COANA Norma de Execução da Coordenação Geral do Sistema Aduaneiro
RDC Resolução de Diretoria Colegiada
SDA Secretaria de Defesa Agropecuária
SECEX Secretaria de Comércio Exterior
SNVS Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
SRF Secretaria da Receita Federal
SUSEP Superintendência de Seguros Privados
SVS Secretaria da Vigilância Sanitária
(**) Está contemplada na legislação vigente anterior à Norma MERCOSUL.
O Estado Parte considera que a presente norma não requer ser incorporada a seu ordenamento jurídico nacional.

Siglas Paraguay

BCP Banco Central del Paraguay
CONATEL Comisión Nacional de Telecomunicaciones
DBCP Directorio del Banco Central del Paraguay
MAyG Ministerio de Agricultura y Ganadería
MH Ministerio de Hacienda
MIC Ministerio de Industria y Comercio
MOPyC Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
SB.SG Ministerio de Hacienda
(**) Está contemplada en la legislación vigente anterior a la Norma MERCOSUR.
El Estado Parte considera que la presente norma no requiere ser incorporada a su ordenamiento jurídico nacional.

Siglas Uruguay

ANA Administración Nacional de Aduana

BCU Banco Central de la República Oriental del Uruguay

DGSA Dirección General de Servicios Agrícolas

DGSG Dirección General de Servicios Ganaderos

DNA Dirección Nacional de Aduana

DNIC Dirección Nacional de Identificación Civil

MD Ministerio de Defensa

MDN Ministerio de Defensa Nacional

MEC Ministerio de Educación y Cultura

MEF Ministerio de Economía y Finanzas

MI Ministerio del Interior

MIEM Ministerio de Industria, Energía y Minería

MGAP Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

MSP Ministerio de Salud Pública

(**) Está contemplada en la legislación vigente anterior a la Norma MERCOSUR.

El Estado Parte considera que la presente norma no requiere ser incorporada a su ordenamiento jurídico nacional.

Bibliografía consultada

- <http://www.mercosur.org.uy>
- Informe N° 002/2004, La reglamentación del Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta, Secretaría del MERCOSUR - Sector de Asesoría Técnica (SAT), Montevideo, 26 de febrero de 2004.
- Informe N° 009/2004, Dispositivos de los Reglamentos Internos de las Cámaras Legislativas de los Estados Partes del MERCOSUR que pueden relacionarse con la aceleración del procedimiento de incorporación de normas, Secretaría del MERCOSUR - Sector de Asesoría Técnica (SAT), Montevideo, 29 de marzo de 2004.
- Primer informe semestral de la Secretaría del MERCOSUR, Un foco para el proceso de integración regional, Montevideo, Julio de 2004.
- Disertación: “El Proceso de Incorporación Normativa”, Pedro Ezequiel Marotta, en el Seminario: “La Dimensión Parlamentaria en la Estructura Institucional del Mercosur”, Buenos Aires 11 de junio de 2004.
- Unión Europea - MERCOSUR: Comparación de la institucionalización, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas - IRELA, en MERCOSUR: desafío político, Konrad Adenauer Stiftung - CIEDLA, Buenos Aires 2001.
- Institucionalización del MERCOSUR, Raúl Bernal-Meza, en MERCOSUR: desafío político, Konrad Adenauer Stiftung - CIEDLA, Buenos Aires 2001.
- Proceso de toma de decisiones en el MERCOSUR, Romeo Pérez Antón, en MERCOSUR: desafío político, Konrad Adenauer Stiftung - CIEDLA, Buenos Aires 2001.