

# **RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA GLOBALIZACIÓN PARA LAS COOPERATIVAS Y EL MARCO LEGAL COOPERATIVO<sup>1</sup>**

**Hagen Henry**

Dr. iur., Privatdozent

Líder del Equipo EMP/COOP de la OIT, Ginebra

---

1. Este ensayo fue presentado con motivo del "International Cooperative Alliance 8th Asia Pacific Ministers Conference" en Kuala Lumpur, Marzo 12-15, 2007.



## I. INTRODUCCIÓN

A menudo la globalización esta siendo descrita como un fenómeno nuevo. Pero, ¿acaso los comerciantes no han viajado desde tiempos inmemoriales? Si no alrededor *del*, por lo menos, ¿alrededor de *sus mundos*? Caravanas han cruzado el desierto del Sahara ¡por milenios! Gente de la costa este africana todavía tiene presente la llegada a tierra firme de navegantes chinos siglos atrás. Gente en el Pacífico solía conectar sus islas navegando sus pequeños botes ¡sobre áreas que se extendían a lo largo de miles de millas! Al paso de la historia, personas han migrado atravesando las Américas por la época en que Europa no sabía casi nada acerca de este “nuevo” continente. Así como estos ejemplos se podrían añadir innumerables otros.

Las migraciones han sido siempre parte de la historia de la humanidad. Y así, se ha forjado la sensación del mundo como una unidad.

Pero aún: ¡algo ha cambiado! “Lo global” de nuestro mundo significa algo diferente de lo que significó para el de nuestros antepasados. Especialmente las tecnologías modernas de comunicación han dejado atrás el problema de las distancias espaciales y han reducido el tiempo a casi cero. En la actualidad la transferencia del principal factor de producción, es decir el capital, no implica consumo de tiempo en traslados. ¡Esto se hace casi instantáneamente al destino donde el remitente quiere que llegue!

Por siglos el régimen de estado-nación ha permitido en muchas regiones progreso económico y diversidad cultural a través de, entre otros factores, marcos legales con límites en tiempo y espacio iguales a los de sus economías. Pero hoy en día, los estados parecen haberse convertido en algo muy pequeño para los actores económicos globales y en algo muy grande para organizar eficazmente las culturas que se van entremezclando en sus territorios<sup>2</sup>. Nuestra percepción del mundo como un mosaico puede dar paso a una nueva percepción: el mundo como una gran telaraña.

Después de sugerir una definición de globalización (II), el autor deberá - en este ensayo - revisar la reacción de los legisladores sobre este fenómeno (III), esbozar sus consecuencias (IV) y, finalmente, en las conclusiones, argumentar a favor de la preservación de la diversidad dentro y a través del marco legal cooperativo.

El supuesto de fondo de este ensayo consistirá en dejar de argumentar un lugar especial para las cooperativas fuera de la globalización. Esto es perjudicial. Más bien el enfoque se encontrará en considerar a las cooperativas como parte del mundo globalizado. Sólo así ellas podrán ser capaces de responder adecuadamente a los retos de la globalización y al mismo tiempo hacerle valiosas contribuciones<sup>3</sup>.

2. Con ligera diferencia en el énfasis, misma idea que Koizumi (Tetsunori, Cultural Difusión, Economic Integration and Sovereignty of the Nation-State, en: Rechtstheorie, Beiheft 12, 1991 (?), 313 ss.).

3. Punto de vista compartido por Cracogna (Dante, El Derecho Cooperativo y la Globalización, en: Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo. International Association of Cooperative Law Journal 2006, 39 ss. (39)). Esta idea esta presente también en los “Guidelines for Cooperative Legislation” escrito por el autor para la OIT y ratificados por la ACI en su Asamblea General en Seúl en el 2001 (véase ACI. Review of International Co-operation, 95, 1/2002 42 ss. (45)). Una segunda edición fue publicada por la OIT en el 2005.

## II. GLOBALIZACIÓN

La palabra “globalización” tiene muchas acepciones, pero dado el propósito del presente ensayo, la propuesta es limitarla a sus aspectos económicos y legales.

En lo económico, los esquemas de producción están cambiando desde la producción de bienes y servicios hasta el uso intensivo de capital para la producción del conocimiento. Como precondition y consecuencia de lo anterior, la sujeción de los mercados que se abren (desregulación) hacia las reglas de un único y emergente mercado de capital global, requiere de una intensiva adaptación de las economías a las reglas de este gran mercado. En este contexto, armonizar el derecho económico en general, lo referente a organizaciones económicas - entre ellas las cooperativas - en particular pareciera ser una ayuda a estas entidades a lidiar con los retos que emanan de la globalización.

En lo legal, referido a políticas, la globalización implica una reorientación dentro de nuevos marcos temporales y la reorganización espacial de la vida social. La reorientación dentro de nuevos marcos temporales conduce a una mayor individualización de las personas<sup>4</sup>, pero, al mismo tiempo, también conduce a una mayor necesidad de agrupación basada en una solidaridad voluntaria, como es el caso de las cooperativas. La reorganización espacial de la vida social supone desplazamientos en los procesos de elaboración de la normativa legal desde niveles nacionales hacia niveles regionales, internacionales y supranacionales, así como desde legislaciones públicas hacia estándares determinados por entidades privadas<sup>5</sup>. El derecho estatal ha perdido su rol de exclusividad dentro de los sistemas jurídicos. La distinción entre el derecho nacional y el derecho (público) internacional no es más operacional. La larga y pronosticada transnacionalización según líneas sustantivas y funcionales más que organizacionales esta presente<sup>6</sup>, reforzando la evolución hacia sociedades mundiales, para quienes el derecho nacional, regional e internacional han dejado de constituirse en normas efectivas.

---

4. Véase Henry, Hagen, *On Similarities and Differences in Thinking. A German Lawman in Finland*, en: ... (próxima publicación).

5. El poder legislativo se desplaza en dos sentidos: (a) desde los parlamentos nacionales u otros organismos representativos, más o menos legitimizados democráticamente, hacia los burócratas/tecnócratas (véase, Bogdandy, Armin von, *Gubernative Rechtsetzung. Eine Neubestimmung der Rechtsetzung und des Regierungssystems unter dem Grundgesetz in der Perspektive gemeineuropäischer Dogmatik*, Tübingen: Mohr Siebeck 1999; id., *Democrazia, globalizzazione e il futuro del diritto internazionale*, en: *Rivista di diritto internazionale* 2004, 317 ss.) y grupos de presión, y (b) desde lo nacional hasta los niveles regionales e internacionales. Sobre los niveles regionales e internacionales el mismo desplazamiento puede ser observado: Desde organismos más o menos legitimizados democráticamente hacia nuevos mecanismos a través de los cuales redes globalmente operativas de actores democráticamente no legitimizados (empresas transnacionales, organizaciones/asociaciones no gubernamentales, corporaciones transnacionales en medios masivos de comunicación y otros) escapan a la legislación, cuyos contenidos han sido determinados por ellos en el sentido de crear condiciones favorables para las entidades de capital.

6. Ya dicho por Jessup, Philip C., *Transnational Law*, Yale University 1956 y Schnorr, Gerhard, *Das Arbeitsrecht als Gegenstand internationaler Rechtsetzung*, München: Beck 1960.

### III. LA REACCIÓN DE LOS LEGISLADORES HACIA LOS ASPECTOS ECONÓMICOS Y LEGALES DE LA GLOBALIZACIÓN

La producción del conocimiento requiere grandes cantidades de capital. Sólo un mercado global puede proveer esas cantidades. Dado que los legisladores están desregulando los mercados, el capital es el único factor de producción por el cual actores económicos globales pueden hacer completo uso de esta desregulación. Ahora, los mercados de capital por sí mismos establecen condiciones y reglas en las economías<sup>7</sup>. Como precondition y en consecuencia el derecho de las entidades de capital ha sido armonizado racionalizándose en forma tal que reduce los costos de capital e incrementa el retorno de la inversión.

Bajo la actual ley general de competencia, las organizaciones económicas como las cooperativas - cuya naturaleza limita sus posibilidades de financiamiento y quienes operan democráticamente y para quienes el capital no es el principal factor de producción ni los retornos financieros sobre la inversión su principal objetivo - tienen por consiguiente una desventaja competitiva frente a las entidades de capital.

Apelando al principio del trato igualitario, los legisladores han comenzado a armonizar los marcos legales cooperativos nacionales<sup>8</sup> y a colocar a las cooperativas

7. La transformación gradual de los mercados de valores en forma de asociaciones hacia entidades de capital es la más clara expresión de esta evolución.

8. Un número de organizaciones regionales han aprobado leyes uniformes, otros han elaborado leyes marco en cooperativas o al menos directrices en vista a la armonización:

- Bajo el proyecto de armonización de legislaciones cooperativas en América Latina de 1988 (Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina), la Organización de Cooperativas de América (OCA) elaboró una Ley Marco, la cual estaba siendo usada como directriz por los legisladores nacionales. Esta ley modelo se ha vuelto un estímulo importante para la modernización de las legislaciones cooperativas en varios países de América Latina. Actualmente sus promotores están revisando la Ley Marco a la luz de los recientes desarrollos socio-económicos y políticos.

- En 1997 la Asamblea Inter-Parlamentaria de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) adoptó un "Model Law on Cooperatives and their Associations and Unions".

- Los Estados Miembros de la "West African Monetary Union (UEAO)" han adoptado una ley uniforme para las cooperativas de ahorro y crédito, la cual ha sido transformada en legislación nacional por varios de los estados del oeste africano.

- Similarmente, la "Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires" (OHADA) está elaborando actualmente una ley cooperativa uniforme.

- El "Referential Cooperative Act" de India 1997 está influenciando el proceso de armonización entre los estados indios.

- Los Estados Miembros de la "South Asian Association of Regional Cooperation" (SAARC)" consideran de forma permanente, en consulta casi institucionalizada el derecho cooperativo. Esto tiene ya un efecto armonizador sobre el derecho cooperativo en la región.

- La " Organization of East Caribbean States and CARICOM" elaboró una legislación para cooperativas de ahorro y crédito, que ha sido transformada en leyes nacionales por siete estados caribeños.

- La "Arab Cooperative Federation" decidió en 1999 desarrollar una ley marco cooperativa a manera de guía a los legisladores nacionales.

- después de casi 4 décadas de debate la Unión Europea adoptó el Reglamento (CE) No 1435/2003 del Consejo del 22 de Julio de 2003 relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE) y la Directiva 2003/72/CE del Consejo, del 22 julio de 2003, por la que se completa el estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores. D. O. No. L 207 del 18/8/03.

en situación idéntica<sup>9</sup> respecto a las entidades de capital, especialmente en lo que a estructura financiera y características operacionales se refiere<sup>10</sup>.

9. Incluso movimientos cooperativos confunden "trato igualitario" con "trato idéntico". Esta confusión ha ido tan lejos como el elogiar el alineamiento de la legislación cooperativa con las características de las entidades de capital, es decir, la evolución hacia el isomorfismo de las organizaciones económicas, como una expresión del principio del trato igualitario. La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el fomento de las cooperativas en Europa, COM (2003), específicamente Párrafo 3.2.4., no expresa un claro entendimiento de esto. En el sentido jurídico, la no discriminación o trato igualitario de las cooperativas significa trato idéntico con otras organizaciones económicas, donde sea posible, pero trato diferenciado en donde la naturaleza específica de las cooperativas o la situación así lo requiera

10. Leyes cooperativas en Europa permiten/requieren cooperativas

- que emitan partes sociales atractivas para inversores, véase, especialmente, las siguientes legislaciones: Suecia (1987) permite contribuciones en obligaciones de no miembros si estos no exceden el monto del capital ordinario y no implican derecho al voto. Finlandia (1990, 2002). Francia (1992): a través de estatutos que permiten las inversiones y revaloraciones de partes sociales y su incorporación en las reservas. Italia (1992): miembros patrocinadores financieros pueden tener como máximo el 33% del total de derechos de votos y el 49% de los sitios en el consejo de administración. Alemania (1994)
  - que emitan certificados de inversión cooperativos libremente transferibles (incluso en la bolsa de valores), véase del Burgo, Unai, la desnaturalización de las cooperativas, en: Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo. International Association of Cooperative Law Journal 2002, 51 ss. (71)
  - que tengan transacciones ilimitadas con no miembros
  - que contraten administradores profesionales no miembros, acrecentando sus poderes y autonomía vis-à-vis con el consejo de administración y la asamblea general
  - que reduzcan el rol de los miembros al mínimo
  - que concedan a los miembros el derecho al voto plural limitado (hasta cinco votos), véase Chuliá, Francisco Vicent, El futuro de la legislación cooperativa, en: CIRIEC España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa 13/2002, 9 ss. (40), sin embargo no basado en la contribución del capital
  - que organicen reuniones de delegados, quienes tienen a veces un libre mandato, véase Chuliá, ob.cit., 40
  - que no miembros tengan un sitio en la comisión supervisorial, como por ejemplo lo hacen en Alemania bajo ciertas circunstancias
  - que tengan un capital social mínimo
  - que se fusionen o adquieran otras empresas
  - que otorguen a miembros inversores no usuarios y a inversores no miembros derechos similares a los de los miembros, véase Chuliá, ob.cit., 38; del Burgo, ob.cit., 68 ss., 79 ss.
  - que dividan su fondo de reserva una vez hecha la liquidación o conversión. Véase en cuanto a la conversión, del Burgo, ob.cit., 87 ss.
  - que distribuyan sus excedentes de acuerdo a la cantidad de capital invertido por los miembros
  - que se conviertan en entidades de capital, véase, especialmente, la legislación en Alemania, Estonia, Finlandia, Latvia, Lituania, Suecia
- El Reglamento del Consejo relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE), permite/requiere, por ejemplo,
- diferentes categorías de miembros con diferentes derechos y obligaciones (Artículos 4, 1.; 5, 4.)
  - derecho al voto plural limitado, siempre que no sea acorde a la contribución de capital (Artículo 59, 2.)
  - miembros inversores no usuarios (Considerata (9); Artículo 14, 1.) quienes pueden, en medida limitada, tener un sitio en el consejo de administración (Artículo 42, 2.) y en la comisión supervisorial (Artículo 39, 3.), quienes pueden participar en la distribución del excedente y tener derecho al voto (sin exceder el 25%, Artículo 59, 3.)

Este alineamiento es necesario pero sólo hasta cierto punto, fuera del cual cabe el riesgo de entramparse en una lógica que al final hará que las cooperativas pierdan sus características distintivas y la economía se vea reducida a reproducir únicamente capital por capital.

#### **IV. LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS, Y OTRAS MÁS, ACERCA DE LA ARMONIZACIÓN DE LOS MARCOS LEGALES COOPERATIVOS NACIONALES Y DE SU ALINEAMIENTO CON EL MARCO LEGAL DE LAS ENTIDADES DE CAPITAL**

La armonización de los marcos legales cooperativos nacionales es necesaria para restablecer y mantener la competitividad y de esta forma facilitar y propiciar la integración (económica) y el comercio a nivel regional e internacional. El alineamiento del marco legal cooperativo en relación al marco legal de las entidades de capital ha ayudado a las cooperativas a ser más competitivas<sup>11</sup>.

No obstante, las consecuencias no económicas de armonizar los marcos legales cooperativos nacionales y de alinearlos en relación al marco legal de las entidades de capital son menos positivas y necesitan considerarse.

Ocho de ellas son mencionadas:

1. La armonización y alineamiento del marco legal cooperativo refuerza la unidad cooperativa. Sin embargo, en la práctica, los procesos de armonización legal frecuentemente consisten en la transferencia de legislación(es) de un país a otro, ya que algunos marcos legales cooperativos llevan consigo el atributo de ser un modelo.

- la distribución de reservas una vez la liquidación (Artículo 75)
- reuniones sectoriales (Artículo 63)
- capital social mínimo (Artículo 3, 2.)
- ilimitadas transacciones con no miembros (Artículo 1, 4.)
- capitalización de las reservas y atribuciones de las nuevas partes sociales a los miembros en proporción a sus contribuciones previas de capital (Artículo 4, 8.) y la
- emisión de valores (diferentes a las partes sociales) y/o obligaciones para miembros o no miembros, sin derecho a voto, no obstante (Artículo 64, 1.)

Ejemplos de otras regiones del mundo podrían ser añadidos

11. Es decir, crecer económicamente, incrementar el capital a través de fusiones (en adición, el número total de miembros crece con el decrecimiento del número de cooperativas a causa de las fusiones, véase von Wild, Christian, *Credit Unions in den USA - ein historischer und aktueller Vergleich mit deutschen Genossenschaftsbanken*, en: *Genossenschaften in Europa - damals - heute - morgen*, Hrsg. Historischer Verein bayerischer Genossenschaften e.V., München: Bayerischer Raiffeisen- und Volksbanken-Verlag 2000, 264 ss. (266), bajar sus costos, crear economías de escala, incrementar sus reservas y beneficios y a veces sus excedentes.

Como consecuencia, particularidades nacionales son marginadas, siendo común encontrar implementaciones fallidas y la potencialidad cooperativa usualmente queda subutilizada, si es que no queda inutilizada.

2. En busca de mejorar la competitividad a través de la legislación cooperativa, se permite: ilimitadas fusiones y adquisiciones, cambiar la estructura del capital, pluralizar los derechos al voto y otorgar poderes más amplios de gestión a administradores profesionales que no son miembros. Esto hace que las principales características de las cooperativas tales como ser democráticas, deberse a sus miembros y tener autodeterminación se vean truncadas<sup>12</sup>. Adicionalmente se

12. Esta tendencia empezó con la reforma de la ley de cooperativas en Alemania 1973 y continuó durante los noventas en la mayoría de los países europeos. En América Latina la tendencia comenzó con el acuerdo sobre la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina. Para resumir, estos cambios se centran principalmente en: financiamiento, estructura de capital, derecho a voto (en relación al capital invertido), la introducción de títulos negociables, representación en la asamblea general por no miembros, representación de no miembros en la comisión supervisorial y/o en el consejo de administración, usuarios no miembros, inversores no miembros, miembros no usuarios, miembros inversores con o sin derecho a voto y sitio en el consejo de administración, capital social mínimo requerido, diferentes clases de miembros y/o de partes sociales, administradores profesionales no miembros, concentraciones/ fusiones.

Algunas de las consecuencias son:

- fusiones y adquisiciones conducen a un aumento en el número de miembros cuya directa participación en la administración/gestión es difícil de organizar. Reuniones de delegados/representantes no compensan plenamente la pérdida de la democracia directa y los medios para la gobernabilidad (cf. Henry, Hagen, Cooperative Law as an Instrument of Good Governance (manuscrito del autor))

- la evolución hacia cooperativas de mayor envergadura requiere administradores profesionales remunerados, quienes pueden encontrar difícil cerrar el gran "gap" existente entre ellos y los miembros respecto a información y calificación técnica, e incluso entre ellos y el consejo de administración. Las posibilidades de control efectivo por parte de los miembros y del consejo de administración están por consiguiente disminuidas

- los administradores profesionales no miembros, a menudo se capacitan fuera del sistema cooperativo, tendiendo a poner primero la competitividad, el crecimiento y la estabilidad financiera antes que el interés de los miembros. El principio de centrarse en los miembros esta en juego

- irrestrictas transacciones con no miembros conlleva a una pérdida de la autonomía y amenaza al principio de identidad

- en la membresía heterogénea es difícil convencer a los miembros de mantener el principio constituyente de derechos y obligaciones iguales para todos los miembros. Derechos al voto plural y partes sociales en proporción a las transacciones hechas con la cooperativa son introducidos. Donde derechos y obligaciones son ligadas al volumen del capital contribuido, la línea divisoria entre una entidad de capital y una cooperativa desaparece

- contribuciones de partes sociales simbólicas, combinadas con responsabilidad financiera limitada, conllevan a un decrecimiento de la motivación por participar en la administración y control de una cooperativa

- la membresía de cooperativas exitosas con frecuencia ya no está más basada en una necesidad económica.

Por el contrario tiende a reflejar una especulación económica. La relación entre los miembros y la cooperativa se viene convirtiendo en una relación cliente/hegocio, marcada por el anonimato y la despersonalización

- la posibilidad de transferir partes de inversión, las cuales podrían incluso ser cotizadas en la bolsa de valores, se suman a la dependencia a los dueños anónimos de capital. El conflicto de intereses entre los usuarios y los inversores, que es evitado por el principio de identidad cooperativo, es inminente en estas relaciones (para más detalles véase Chulía, ob.cit., 11, 14, 28, 30; Münkner, Hans-H., Structural Changes in Cooperative Movements and Consequences for Cooperative Legislation in Western Europe, en: Structural Changes in cooperative movements and consequences for cooperative legislation in different regions of the world, Ginebra: OIT 1993, 57 ss.

encuentran el traslado del poder de decisión dentro de las cooperativas y la pérdida de controles y balances específicos que no calzan con la posición legal de los órganos cooperativos en su relación con terceros, especialmente en el manejo de la responsabilidad financiera. Las consecuencias secundarias, por ejemplo, de hasta cuánto se ve afectada la capacidad crediticia, son obvias.

3. El alineamiento de la legislación cooperativa a la legislación de entidades de capital infringe el derecho público internacional cooperativo. Una de las más interesantes evoluciones en años pasados ha sido la consolidación del derecho público internacional cooperativo. Éste está compuesto, o mejor dicho puede ser derivado de *inter alia*, de los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos,<sup>13</sup> de los instrumentos internacionales que establecen la obligación de los estados para tomar medidas destinadas a alcanzar el desarrollo de sus países,<sup>14</sup> de la Convención No.141 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el derecho de formar organizaciones rurales, de la Convención No.169 concerniente a pueblos indígenas y agrupaciones tribales en países independientes (OIT), de la Recomendación No 127 (OIT) promulgada en 1966 concerniente al rol de las cooperativas en el desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo, y especialmente de:

- La Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) sobre la Identidad Cooperativa de 1995<sup>15</sup> (Declaración ACI)
- Las Directrices de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el 2001 destinadas a crear un ambiente de apoyo al desarrollo de las cooperativas<sup>16</sup> (Directrices de la ONU) y
- La Recomendación No 193 de la OIT en el 2002 sobre la promoción de las cooperativas<sup>17</sup> (Recomendación No. 193 de la OIT).

13. Véase, especialmente

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, doc. A/RES/217 A (III) de Dic.10, 1948
- El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, doc.999 UNTS 171 (1966)
- El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, doc. 993 UNTS 3 (1966)

que contienen todas las garantías legales para constituir y hacer funcionar libremente una cooperativa genuina, véase Henry, Hagen, *Wartosci i zasady spółdzielcze w legislacjach spółdzielczych. Panstw Czlonkowskich Unii Europejskiej dotyczacych Statutu Spółdzielni Europejskiej*, in: *Miedzynarodowy Związek Spółdzielczy Miedzynarodowa Organizacja Pracy, National Co-operative Council of Poland, Warsaw 2004, 3 ss.* (traducción de: *Co-operative values and principles in the cooperative legislations of the EU Member States and in the EU Regulation on the Statute for a European Cooperative Society (SCE)* (contribución del autor a la reunión conjunta en Budapest de la ACI y de la OIT, 1-2 Abril 2004)

14. Véase, para una lista completa, Lindroos, Anja, *The Right to Development*, Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights, Research Report 2/1999, Helsinki 1999.

15. Reproducido en: *International Co-operative Review*, Vol. 88, no. 4/1995, 85 s.

16. ONU doc. A/RES/54/123 y doc. A/RES/56/114 (A/56/73-E/2001/68; Res./56).

17. ILC 90-PR23-285-En-Doc, Junio 20, 2002.

La fuerza vinculante de estos tres últimos instrumentos para los legisladores nacionales ha sido largamente cuestionada. La ACI es una organización no gubernamental cuyas decisiones no vinculan a los estados. Las directrices de la ONU no tienen la fuerza vinculante de los tratados o convenciones. Una recomendación de la OIT no puede ser impuesta de la misma manera como sí lo hace una convención de la OIT. Pero esto no significa que estos instrumentos no fueran normas legalmente vinculantes. La definición de cooperativas y sus valores y principios, como se establecen en la Declaración ACI, forman parte integral de la Recomendación No. 193 de la OIT (Párrafos 2., 3. y Anexo); las Directrices de la ONU hacen referencia a los “principios y valores cooperativos” de la ACI (Párrafo 4); y ambos instrumentos son la simple materialización de los instrumentos vinculantes de Derechos Humanos relevantes a cooperativas<sup>18</sup>. Cabe mencionar que las Directrices de la ONU fueron adoptadas por consenso y en cuanto a la Recomendación No 193 de la OIT ningún miembro votó en contra y sólo hubo dos abstenciones<sup>19</sup>. Adicionalmente, la ACI aprobó, como ha sido mencionado<sup>20</sup>, en su Asamblea General en Seúl las “Directrices para la Legislación Cooperativa”.

La Declaración ACI, las Directrices de la ONU y la Recomendación No. 193 de la OIT establecen los estándares para los legisladores nacionales y otros. Además de orientarlos en:

- La definición de cooperativas
  - El rol del estado en el desarrollo de las cooperativas (de apoyo más no de intervención, separando lo promocional de lo supervisorial o función de seguimiento, en vista de proveer el espacio para una efectiva función de autocontrol por parte de las cooperativas)
  - La interpretación del principio del trato igualitario
  - Las características estructurales y operacionales de las cooperativas y
  - La auditoría especial para empresas cooperativas
- Estos instrumentos también crean la obligación de mantener el carácter distintivo de las cooperativas<sup>21</sup>.

4. Si las legislaciones continúan con la tendencia de uniformizar las organizaciones económicas, incluyendo las cooperativas, luego no habrá necesidad de tener una

18. Véase Henry, Cooperative Values ..., ob.cit.

19. Véase Roelants, Bruno, The first World Standard on cooperatives and on their promotion. Recommendation 193/2002 of the International Labour Organization, en: RECMA, Revue internationale de l'économie sociale, no. 289, 2003, 1 ss. (1)

20. Véase nota al pie 3

21. Véase Recomendación No.193 de la OIT, Párrafos 3., 6., 7., 8. (1)(b), 10.(1); Directrices de la ONU (Res.56/114), Párrafos 3; Directrices de la ONU (A/56/73), Párrafos 4., 6., 11., 15., 21. En cuanto a los Estados Miembros de la Unión Europea, véase también la Comunicación de la Comisión al Consejo ..., ob.cit.. Una pregunta más allá podría ser si estos instrumentos incluso crean la obligación de preservar el tipo de organización de quienes están para mantener sus características distintivas.

legislación especial para cooperativas. El principio de la economía de la legislación<sup>22</sup> no permite una legislación especial para cooperativas si sus contenidos pueden ser derivados de la legislación de entidades de capital. La diferencia entre entidades de capital y cooperativas podría ser expresado a través de los estatutos. Esto no es tanto un punto ideológico, sino más bien un punto de lógica compartida. Adicionalmente, aquel marco legal cooperativo, que no refleje las características distintivas de las cooperativas, pierde crédito dentro de la cooperación internacional<sup>23</sup>.

5. Como el marco legal cooperativo se mueve tan cerca del marco legal de las entidades de capital, las autoridades y las entidades reguladoras casi privadas<sup>24</sup> tienden a negar con razón el trato diferente a la cooperativa, es decir, un trato específico, por ejemplo en el derecho laboral<sup>25</sup>, en el impositivo<sup>26</sup> y en el de competencia<sup>27</sup> y en la aplicación de estándares internacionales financieros y contables<sup>28</sup>. Es importante reconocer que esta negación es la consecuencia de, y no la causa de, la pérdida del carácter distintivo cooperativo.

6. La insistencia por la cual representantes de la economía social en algunos países están clamando por una legislación específica para sus campos de actividad es una expresión de su no satisfacción con la legislación cooperativa, la cual se parece cada vez más al marco legal de las entidades de capital.

---

22. Como lo ya formulado por Montesquieu: « S'il n'est pas nécessaire de passer une loi, il est nécessaire de ne pas en passer une. »

23. Si las cooperativas están para ser sugeridas dentro de la cooperación internacional, por algo son parte de las estrategias de desarrollo para alcanzar la paz, entonces aquellas leyes que juegan un papel en la cooperación internacional, es decir las leyes de los países que componen la llamada comunidad donante, deben cumplir con los principios y valores cooperativos.

24. Por ejemplo el International Accounting Standards Board.

25. La aplicación indiferenciada del derecho laboral entre el empleado miembro y cualquier otro de la cooperativa.

26. El inadecuado sistema impositivo para cooperativas y sus miembros por no diferenciar entre excedente y beneficios e impuestos al traslado del excedente hacia el fondo de reserva indivisible.

27. La inadecuada aplicación de la ley de competencia hacia la relación entre las cooperativas y sus miembros.

28. La aplicación de estándares de contabilidad para las entidades de capital a las cooperativas con inadecuada clasificación de las partes sociales; la aplicación del derecho referente a fusiones de las entidades de capital a las cooperativas sin considerar el hecho de que las partes sociales no pueden ser separadas de la membresía; la aplicación de los requerimientos de la llamada Basilea II a las cooperativas. Véase, "Conclusiones sobre Normas Internacionales de Contabilidad" y "Conclusiones de la Red de Universidades", en: *aci. Revista de la cooperación internacional*, Vol.39, No.1-2006, pp. 99 y 100 ss., respectivamente; Glanz, Stephan, René Krügel und Andreas Wyss, Lancierung eines internationalen Rechnungslegungsstandards für KMU, en: *Neue Zürcher Zeitung* 17./18.2.2007, 3; Luttermann, Claus, Rechnungslegung ist ein Rechtsakt, kein Marketing, en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 26.2.2007, 20.

7. El alineamiento del marco legal cooperativo con el marco legal de las entidades de capital deja de lado la ventaja comparativa de las cooperativas en la producción del conocimiento. Siendo empresas centradas en las personas, las cooperativas tienen ventajas comparativas en esta producción porque el conocimiento es forjado, aplicado y transmitido por las personas. En general, se pone más y mayor énfasis sobre el aspecto central de las personas en la economía.

8. El alineamiento del marco legal cooperativo con el marco legal de las entidades de capital rompe con la tradición de un modelo que adopta el paradigma del desarrollo sostenible. Esto pasa en el momento en el que los legisladores necesitan reaccionar ante la creciente insatisfacción por algunos de los efectos de la globalización. El enfoque nacional e internacional sobre seguridad en el empleo, empleo rural, empleo juvenil, eliminación del trabajo infantil, preocupación por los derechos humanos; sobre la responsabilidad social corporativa, la justa distribución de riqueza, economía social, preocupación por el medio ambiente y sobre la demanda de formalizar el sector informal, es una expresión de la llamada al desarrollo sostenible en su definición más amplia<sup>29</sup>. Este enfoque nacional e internacional hace que surja una interrogante a simple vista: ¿por qué el éxito económico es medido solamente por el más alto retorno financiero posible sobre las inversiones financieras? Las características estructurales y operacionales de las cooperativas las dejan bien paradas para conseguir las metas del desarrollo sostenible<sup>30</sup>. Los movimientos de la

29. El desarrollo sostenible tiene al menos cuatro aspectos: seguridad económica, justicia social, equilibrio ecológico y un sistema político estable.

30. Las cooperativas crean *seguridad económica* principalmente a través de la estabilidad económica (demostrado por la antigüedad y el bajo número de quiebras de muchas de ellas. Véase estudio por el Ministry of Industry and Commerce, Government of Quebec, at: [http://coop.gc.ca/index\\_e.php?s1=pub&page=surv](http://coop.gc.ca/index_e.php?s1=pub&page=surv) y [http://coop.gc.ca/pub/pdf/surv\\_e.pdf](http://coop.gc.ca/pub/pdf/surv_e.pdf) para mas detalles) resultado de un sin número de características, entre las cuales están:

- bajos costos de transacción porque las cooperativas son manejadas por miembros-usuarios (véase, Seiser, Michaela, "Wissensbilanzierung erhöht die Kreditwürdigkeit". Bericht über das Humankapital gewinnt an Bedeutung/Imagevorteil für Unternehmen, en: Frankfurter Allgemeine Zeitung 21.7.2004, 18; Watkins, W.P., Co-operative Principles Today and Tomorrow, Manchester: Holyoake Books 1986 (54 ss.)). Los costos originados por los complejos procesos de decisión son realmente menores a las ventajas y pueden ser largamente superados al proveer de una eficiente distribución de poderes entre los diferentes órganos de la cooperativa

- miembros, y en consecuencia usuarios leales y comprometidos
- auditoría específica para cooperativas, incluyendo la financiera, la de gestión y la auditoría social (véase, Seiser, ob.cit.)
- el evitar los lados negativos del conflicto inversor vs. miembro
- el énfasis en la producción de excedentes en lugar de beneficios
- la identidad entre empleados miembros y empleador, donde sea aplicable
- el ser la estructura más adecuada para el manejo de la producción del conocimiento, reemplazando lentamente la de los bienes y servicios, dado que su producción depende de los miembros/personal, y las

economía social, en particular, están promocionando el acrecentar la atención en las áreas de enfoque ya mencionadas. Sin embargo, estos movimientos tienden a no ver esas ventajas comparativas de las cooperativas.

## V. CONCLUSIÓN: REFLEJAR EL CARÁCTER DISTINTIVO DE LA COOPERATIVA EN LA LEGISLACIÓN COOPERATIVA

Una serie de indicios sobre lo que se debería de considerar cuando se revisa el derecho cooperativo surge de la presentación líneas arriba acerca del marco legal

---

cooperativas están centradas en las personas. Como los esquemas de producción se están desplazando, lo ya mencionado anteriormente, las entidades débiles en capital pero centradas en personas/miembros como las cooperativas se están convirtiendo en una forma organizacional más atractiva y

- la solidaridad entre cooperativas, por ejemplo sistemas de fondos para operar en caso de dificultades financieras

Las cooperativas hacen *justicia social* a través de, entre otras cosas

- Su costo, riesgo, y beneficio compartido equitativamente y, el ser controladas por todos los miembros independientemente del capital invertido por cada uno

- El hecho que las cooperativas estén centradas en los miembros (principalmente seres humanos) y enfocadas a los miembros y personal de forma individual

- El hecho de que los miembros se beneficien directamente del conocimiento y de los resultados del desarrollo y la investigación generados por y a través de su cooperativa

- el énfasis en la cooperación sobre la competición

Las cooperativas contribuyen a mantener el *equilibrio ecológico* por, entre otras características

- estar centradas en las personas. Esto hace a las cooperativas entidades más integradoras que las entidades de capital. Las cooperativas no permiten tener soluciones excluyentes, por ejemplo economía o ecología. Ellas prefieren requerir ambas en una solución integral, por ejemplo, economía y medio ambiente etc.

- ser orientadas al miembro-usuario, es decir, como los miembros constantemente redefinen sus necesidades, incluyendo su preocupación por un medio ambiente saludable y el uso sustentable de los recursos naturales, ellos también redefinen constantemente el objetivo de sus cooperativas y por

- ser controladas por sus miembros-usuarios, las cooperativas toman decisiones equilibradas entre la necesidad de obtener beneficios y el bienestar de sus miembros y la comunidad a la que sirven indirectamente

Las cooperativas son pilares de un *sistema político estable* debido a

- su alta funcionalidad en Derechos Humanos y

- su estructura democrática (auto-determinación, autonomía a través del establecimiento de sus propias reglas (estatutos), auto-gestión, voto de acuerdo al principio de un miembro un voto, participación de los miembros en todas las fases de operación de la cooperativa, etc.

Más aún, como los cambios tecnológicos y los procesos de desregularización conllevan a la desterritorialización de los órdenes políticos, el espacio para la participación democrática, provisto hasta el momento por los estados, es reducido. Esto viene después de que la privatización de los servicios públicos ya había reducido considerablemente este espacio. En muchas instancias, las personas no tienen recursos en lo absoluto para hacer escuchar su voz. En esta situación, ellas miran hacia empresas centradas en las personas con estructura y tradición democrática, como las cooperativas.

cooperativo en el proceso de globalización. Ello podría ser resumido en una sola recomendación: ¡No dejen que el modelo de entidades de capital sea el criterio para todo tipo de empresa!

Dos tareas se desprenden de esta recomendación:

- La recuperación y la preservación, donde sea necesario, del carácter distintivo de la cooperativa a la par que se fortalece la competitividad de la cooperativa (1) y
- La preservación de la diversidad dentro y a través de la legislación cooperativa mientras se calza con la necesidad de armonización y unidad (2).

### **1. Recuperación y preservación del carácter distintivo de la cooperativa**

La búsqueda de competitividad no debe ser respondida solamente adoptando soluciones de entidades de capital (el no tener límites para: fusiones y adquisiciones, transacciones con no miembros, inversiones de no miembros, administradores no miembros, el derecho a voto en proporción a la contribución financiera, etc.). Nosotros debemos encontrar, por el contrario, respuestas específicas para el caso cooperativo respecto a los retos de la globalización. Nosotros debemos diseñar leyes que brinden:

- Estructuras modernas para cooperación, en lugar de las de concentración
- Instrumentos de financiamiento específicos para cooperativas, como: la no tributación sobre los excedentes que se destinan a fondos de reserva indivisibles, partes sociales adicionales atractivas para los miembros, acceso a los mercados financieros a través de conglomerados de entidades de capital que permanezcan bajo el control de gestión de los miembros cooperativos, etc.
- Estructuras específicas de gestión y administración que permitan actuar a las cooperativas como cualquier empresa, mientras conservan su carácter asociativo y
- Mecanismos y criterios específicos para auditar cooperativas<sup>31</sup>.

Detrás de la ley cooperativa, las siguientes áreas del sistema jurídico que habrían de ser monitoreadas con cuidado por su influencia en la estructura y operaciones de la cooperativa son:

- La tributación: en lugar de beneficios impositivos, las cooperativas deberían de contar con un sistema de tributación que sea la expresión del principio de trato igualitario
- El derecho de competencia
- El derecho laboral
- La libertad de asociación (por ejemplo, en muchos países todavía hay barreras legales y de otro tipo para que personas jurídicas formen parte de una cooperativa primaria como una manera efectiva de organizar pequeños emprendedores)
- Libertad para escoger una actividad económica (por ejemplo, en muchos países las cooperativas están siendo todavía excluidas de realizar actividades bancarias), y

31. Zukunftsperspektiven für Genossenschaften. Bausteine für typgerechte Weiterentwicklung, Herausgeber Hans-H. Münkner und Günther Ringle, Bern et al.: Haupt 2006.

- Los estándares de contabilidad (incluyendo el manejo de los libros contables y reglas de auditoría).

## **2. Diversidad dentro y a través de la legislación cooperativa**

A primera vista, el llamado por la diversidad dentro y a través de la legislación cooperativa parece ir en contra de los instrumentos legales regionales e internacionales arriba mencionados. La Declaración ACI refleja la unidad de los movimientos cooperativos en el mundo. La Recomendación No 193 de la OIT, Párrafo 18 (d) declara: "La cooperación internacional debería ser facilitada mediante: ...el desarrollo a nivel internacional y regional de directrices y leyes comunes de apoyo a las cooperativas, cuando proceda y sea posible...". De esta manera, estos textos reflejan que no es necesario homogeneizar el derecho cooperativo, e incluso menos un derecho cooperativo alineado con el derecho de las entidades de capital. Los principios de la ACI no son reglas legales, pero sí principios que guían a los legisladores. La OIT en su Recomendación No 193, en su párrafo 18, lleva la condición de "cuando proceda y sea posible".

Adicionalmente, tres razones principales soportan la idea de no tornar a la unidad de los movimientos cooperativos en contra de la diversidad:

1. La primera es de naturaleza práctica: en cuanto a la efectividad, el derecho cooperativo necesita reflejar las situaciones de las personas para quienes es aplicado y quienes tienen que aplicarlo. Dado que vivimos distintas culturas en el planeta, necesitamos representar la diversidad en la ley.

2. La segunda es de naturaleza histórica: mientras que el carácter universal del capital tiene embebido un modelo también universal para las entidades de capital que esta justamente centrado en el capital, los principios universales cooperativos han sido acordados por los movimientos cooperativos diversos<sup>32</sup>.

3. La tercera es un principio: El paradigma universal del desarrollo sustentable, es una expresión del principio de diversidad. El principio de diversidad tiene dos aspectos: la bio-diversidad y la diversidad cultural. Aunque este principio no llama a la protección de tipos específicos de organizaciones económicas, no hay ningún otro camino de rendir tributo a este principio que el de incluir el conocimiento del mayor número posible de tipos de organizaciones económicas en las tradiciones sociales. Este conocimiento necesita continuamente consolidarse en la experiencia práctica.

No es suficiente proteger exclusivamente la bio-diversidad, ya que sin diversidad cultural, incluso en el campo del derecho, la biodiversidad puede que sea protegida, pero no preservada. Esto significa, que tenemos que desarrollar continuamente leyes cooperativas específicas que reflejen su medio cultural pero sin salirse del marco de

---

32. Idea extraída de Divar, Javier, Globalización y democracia, Madrid: Dykinson 2005, 79, cita de Cracogna, ob.cit., nota al pie 9.

los valores y principios cooperativos. Además de ser esto una contribución a la preservación de la diversidad como una fuente de vida, es también una contribución a la justicia y en consecuencia a la paz.

Siendo las cooperativas organizaciones centradas en las personas, frecuentemente enraizadas en lo local, están bien posicionadas en cuanto a tomar los aspectos culturales en consideración. La ACI tiene una estructura de base única entre sus miembros que podría ser usada para recolectar y diseminar información y conocimiento sobre estos temas. Esta estructura podría ser complementada por la estructura descentralizada de la OIT. Más aún, el trabajo conjunto sobre políticas y legislación cooperativa es uno de los cuatro aspectos de colaboración que han sido recientemente acordados formalmente por la ACI y la OIT<sup>33</sup>. La colaboración existente entre las oficinas de la ACI y la OIT en Ginebra debería ser complementada por el trabajo en las regiones y subregiones<sup>34</sup>. La intención es hacer uso de la experiencia compartida en esta materia. Desde un enfoque sistemático, el utilizar esta experiencia producirá sinergias, importancia y credibilidad.

A la pregunta de uno de mis colegas<sup>35</sup> si ¿es posible mantener y afirmar la identidad cooperativa en un mundo globalizado? ¿o las cooperativas están condenadas a mimetizarse, sea voluntaria o forzosamente, con las empresas comunes del mercado?, mi respuesta es: ¡La identidad cooperativa será preservada y fortalecida con la ayuda de una adecuada legislación cooperativa!

---

33. Los otros tres campos son: Diálogo sobre políticas con todos los actores involucrados en la razón de ser de las cooperativas, Trabajo Decente por y a través de las cooperativas y Educación y capacitación.

34. Legacoop (Italia) y la Oficina en Roma de la OIT, por ejemplo, han concluido un "Memorandum of Understanding".

35. Cracogna, ob.cit., p. 48.