

## EL DESAFÍO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

***Resumen:** La experiencia de integración cooperativa en el ámbito regional es notablemente limitada, hallándose básicamente circunscripta a la actividad representativa. A su vez, la integración de la Economía Social y Solidaria en su conjunto es prácticamente inexistente en ese ámbito. Frente a la creciente globalización, el desafío de la integración supranacional constituye uno de los retos más acuciantes para que las cooperativas y el sector social de la economía puedan ofrecer una alternativa viable y sostenible de desarrollo armónico y equitativo.*

**Autor<sup>1</sup>:** Dante Cracogna. Doctor en Derecho. Profesor Consultor de Derecho Comercial de la Universidad de Buenos Aires. Presidente de la Comisión de Derecho Cooperativo de Cooperativas de las Américas.

### 1. Introducción. Marco histórico y doctrinario

La integración, o cooperación entre cooperativas, es una manifestación natural del crecimiento cooperativo pues consiste en el paso de la cooperación entre personas individuales a la cooperación entre organizaciones de similar naturaleza. De manera que no se trata de una fórmula o mecanismo diferente del que da origen a las cooperativas sino de una simple extensión o proyección de éste a niveles superiores a fin de lograr lo que cada cooperativa no puede alcanzar en forma individual. Así sucedió tan pronto como las primeras cooperativas pudieron afianzarse y se propusieron seguir creciendo y consolidando su desarrollo para servir mejor a las necesidades de sus miembros actuales y de los potenciales, a los que también procuraban atender.

Esa manifestación natural del quehacer cooperativo en procura de su fortalecimiento y expansión fue reconocida de manera expresa como un principio en la declaración formulada por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en 1966. Allí quedó sentado que "Las cooperativas para servir mejor los intereses de sus miembros y de sus comunidades deben colaborar por todos los medios con otras cooperativas en los niveles local, nacional e internacional" (6° principio). De manera semejante, la Declaración sobre la Identidad Cooperativa aprobada por la ACI en su Congreso del Centenario (1995) reconoce como 6° principio: "Las cooperativas sirven más efectivamente a sus asociados y fortalecen al movimiento cooperativo trabajando conjuntamente a través de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales."

El Documento de referencia acerca de la Declaración aprobada en el Congreso de Manchester en 1995 destaca que la importancia de la integración nunca antes había sido tan relevante y que las cooperativas sólo podrán alcanzar el desenvolvimiento de todo su potencial mediante la efectiva práctica de la integración, aun cuando individualmente hubieran alcanzado un grado significativo de éxito.

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en este documento son las de su(s) autor(es) o autora(s) y no deben considerarse representativas de la de Cooperativas de las Américas o de la de la Confederación Cooperativa de la República de Argentina.

## 2. Las manifestaciones de la integración cooperativa

En forma similar a lo que ocurrió en Inglaterra, cuna del cooperativismo moderno, la integración cooperativa generalmente se manifiesta a través de dos maneras diferentes que suelen marchar por caminos también distintos. Una es la integración de carácter representativo o gremial, orientada a la defensa del movimiento cooperativo y a actividades de difusión y capacitación, y otra es la integración económica, es decir la que se expresa a través de operaciones y negocios en común o la prestación recíproca de servicios. La primera suele desarrollarse con mayor facilidad y rapidez que la segunda por comprensibles razones: no afecta directamente la economía y los recursos de las cooperativas involucradas ya que sólo requiere atender un costo de mantenimiento poco significativo y se concentra en aspectos de orden ideológico o conceptual sobre los que suele existir acuerdo generalizado.

En el nivel nacional esta situación es clara y suele manifestarse en forma evidente a través de la existencia de múltiples y diversas estructuras y organizaciones representativas de orden local, zonal o nacional. Con cierta frecuencia tales organizaciones suelen superponerse o resultar sobreabundantes, aunque, por lo general, se concentran en alguna entidad nacional de cúpula. También suele suceder que la propia legislación en materia de cooperativas estructura alguna forma de organización representativa obligatoria que culmina en una única entidad nacional. En este caso debe tenerse en cuenta que la integración no es fruto de la decisión voluntaria del movimiento cooperativo sino resultado de la imposición legal y que para legitimar dicha imposición es necesario que el propio movimiento cooperativo la asuma y le brinde su genuina adhesión.

En el orden regional, la integración representativa tiene una dilatada trayectoria que comenzó en la década de 1960 con la creación de la Organización de las Cooperativas de América (OCA), seguida por la constitución de la Alianza Cooperativa Internacional de las Américas (ACI Américas), hoy Cooperativas de las Américas, como organización regional de la ACI. A ella corresponde agregar la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC); la Confederación de Cooperativas de Centroamérica y el Caribe (CCCyCA); la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Trabajadores (COLACOT).

Por lo común, tales organizaciones nuclea a las entidades nacionales de cúpula, aunque también incluyen a entidades de menor alcance y aun a cooperativas de primer grado.

## 3. La integración económica

A diferencia de lo que sucede en materia de integración representativa, no se conocen organizaciones permanentes de integración económica regional, si bien algunas de las indicadas cuentan con comités o comisiones que promueven dicha integración, particularmente dentro de sectores cooperativos específicos, como es el caso de la Federación Internacional de Cooperativas y Mutuales de Seguros de las Américas (ICMIF Américas). Asimismo, son limitadas las experiencias de actividades o negocios en común por parte de las cooperativas en el ámbito regional.

Existen razones de orden externo que explican, en buena medida, la ausencia de esta integración. Ellas tienen que ver con la legislación, la regulación y las políticas económicas de los distintos países de la región dentro de los cuales actúan las cooperativas. En efecto, la integración económica dentro de cada país tiene lugar en un contexto único, con las mismas normas y políticas, en tanto que dentro de la región éstas varían considerablemente de un país a otro. Por lo tanto, el establecimiento de relaciones económicas -sean éstas de carácter circunstancial o permanente- resulta frecuentemente dificultado por las asimetrías existentes a nivel regional.

No obstante, las apuntadas dificultades se ven potenciadas por el desinterés o la falta de visión estratégica de las cooperativas que no visualizan el espacio regional como un ámbito apetecible para llevar adelante la integración económica. Debe tenerse presente que en ese mismo escenario las empresas de capital operan con creciente intensidad desarrollando diversos mecanismos de integración o de colaboración empresarial, lo que demuestra que han encontrado formas de superar las dificultades antes mencionadas. Y si bien dichas empresas suelen contar con algunas facilidades que no están al alcance de las cooperativas, tampoco se advierte que éstas se empeñen en trascender las fronteras nacionales para acceder a espacios más amplios de actuación económica en conjunto con otras cooperativas.

#### **4. Las estructuras conjuntas y los negocios entre cooperativas. Algunas experiencias**

La integración representativa puede -y debe- constituir una base sólida para desarrollar la integración económica, puesto que de otra manera quedaría solamente en el terreno del discurso y las meras declaraciones. Aquélla permite que los dirigentes y ejecutivos de las cooperativas se conozcan y cultiven relaciones que los habiliten para avanzar en el terreno de los negocios con seguridad y mutua confianza.

Tal avance puede realizarse de diferentes maneras según las circunstancias y las necesidades propias de las cooperativas involucradas. Debe tenerse presente que no existe un modelo único de integración, sino que ésta se desenvuelve de manera variable y flexible de acuerdo con las posibilidades que surjan de la actividad a encarar y del contexto de los países intervinientes. Pero, en todo caso, pueden intentarse acciones iniciales que permitan acumular experiencia para futuros desarrollos, sedimentando aprendizajes que potencien nuevas y más complejas acciones. Básicamente, un primer paso puede consistir en realizar operaciones en común sobre la base de acuerdos limitados y pasar luego a constituir estructuras de carácter permanente destinadas a perdurar y desarrollarse. En ese terreno puede recurrirse, de resultar necesario, a la organización de empresas comerciales de propiedad conjunta de las cooperativas a fin de realizar actividades que de otra manera no resultarían posibles o serían más difíciles de concretar.

A pesar de las dificultades internas y externas antes apuntadas, algunas experiencias se han materializado dentro del ámbito regional que permiten vislumbrar perspectivas de actividades de mayor magnitud. Entre ellas cabe mencionar el caso de cooperativas de seguros que participan en la creación de cooperativas de esa actividad en distintos países o que organizan reaseguros en conjunto.

En todo caso, los comités u organizaciones sectoriales existentes en el seno de Cooperativas de las Américas (crédito y finanzas - COFIA; agricultura; servicios públicos; vivienda; consumo; trabajo - CICOPA Américas) constituyen una verdadera plataforma para proyectar y elaborar programas de integración económica sobre la base del conocimiento de sus integrantes y del análisis de sus necesidades y posibilidades comunes.

## **5. Los acuerdos regionales de integración. Cooperativas transnacionales**

Existen en la región diversos acuerdos de integración económica con distinto grado de avance: Pacto Andino, MCE, SICA, Mercosur, CARICOM, etc. que contemplan la creación de zonas de libre comercio, uniones aduaneras u otras formas de integración. Dentro de ellos, la libre circulación de mercaderías y servicios o la libertad de establecimiento de empresas brindan a las cooperativas oportunidad de llevar adelante sus propios procesos de integración económica.

En el marco institucional de esos acuerdos se han constituido grupos de trabajo específicos de las cooperativas, como es el caso de la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM) que, trabajando en conjunto con los organismos oficiales de cooperativas de los gobiernos, tratan de impulsar la integración cooperativa en el ámbito del Mercosur.

Una expresión relevante de ese trabajo en común es la elaboración del Estatuto de las Cooperativas del Mercosur que consiste en un proyecto de legislación para los Estados miembros que permita la constitución de cooperativas transfronterizas en ese espacio de integración económica; es decir, cooperativas de primero o segundo grado formadas por miembros de dos o más países. Dicho Estatuto fue oportunamente aprobado por el Parlamento del Mercosur y se halla pendiente de incorporación en las legislaciones nacionales de los Estados Parte, salvo Uruguay que ya lo hizo. La sanción de normas similares en los distintos acuerdos de integración podría servir eficazmente para el desarrollo transnacional de las cooperativas.

## **6. Armonización del marco jurídico**

Una condición que puede contribuir favorablemente a impulsar la integración cooperativa en el ámbito regional es la armonización de la legislación que rige a las cooperativas en los distintos países. De esa manera, con un régimen que trate de manera similar los aspectos fundamentales de la organización y funcionamiento de las cooperativas, la posibilidad de acciones en común sea en forma circunstancial o permanente, resultaría viable con mayor facilidad.

En 2008 la ACI Américas realizó la actualización del Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina que en su momento había elaborado la Organización de las Cooperativas de América. Dicho documento, fruto del trabajo de un grupo de expertos de distintos países de la región y ampliamente consultado antes de su aprobación final, constituye un valioso elemento de orientación para actualizar la legislación de la materia tomando en consideración las experiencias legislativas más valiosas.

La Ley Marco que la ACI Américas aprobó en 2008 ya fue utilizada como elemento de consulta y referencia en diversos países al momento de actualizar su legislación específica y fue asimismo aprobada por el Parlamento Latinoamericano en 2012 y recomendada a los parlamentos nacionales.

## **7. Estrategias comunes de incidencia**

La integración requiere un marco jurídico institucional que sea favorable a su implementación, para cuyo logro es imprescindible llevar adelante una adecuada labor de incidencia ante los gobiernos y los organismos de integración regional. La actividad económica en el plano regional e internacional se halla en gran medida monopolizada por las grandes empresas de capital que se mueven con comodidad dentro de ese espacio. Para que las cooperativas puedan acceder a él y actuar exitosamente en competencia con esas empresas es menester contar con marcos jurídicos e institucionales que resulten apropiados y no constituyan barreras que coloquen a las cooperativas en posición desfavorable con relación a las demás empresas.

Para desarrollar esa acción de incidencia es conveniente una estrategia común, tal como surge del documento oportunamente aprobado por Cooperativas de las Américas, el cual constituye una valiosa orientación al respecto, y tomar asimismo en consideración los documentos de los organismos internacionales sobre las cooperativas, entre los cuales son fundamentales la Resolución 56/114 de la Asamblea de las Naciones Unidas y su Anexo sobre la creación de un ambiente favorable para el desarrollo de las cooperativas y la Recomendación N° 193 de la OIT sobre la promoción de las cooperativas.

## **8. Los valores fundantes de la integración**

La integración requiere un contexto favorable para alcanzar éxito. Empero, tiene como requisito básico una firme y decidida voluntad de las organizaciones cooperativas que se funde en los valores cooperativos. Aunque parezca redundante, la integración se asienta sobre la honestidad, la apertura, la responsabilidad social y la preocupación por los demás. Sin estos valores, sumados a la transparencia en las negociaciones y los acuerdos que se realicen, resulta inviable su efectiva concreción. No se trata solamente de arbitrar mecanismos jurídica y económicamente apropiados; el punto de partida es una profesión sincera de los mismos valores para luego avanzar en los aspectos técnicos. Estos últimos, aunque aparezcan como una garantía de éxito, resultan insuficientes sin el apoyo sustancial en los valores. De allí la conveniencia y necesidad de aprovechar las experiencias de integración representativa existentes a fin de lograr el conocimiento recíproco de las cooperativas y profundizar el cultivo de los valores comunes para ponerlos en práctica mediante la integración económica. De esa manera la integración resultará plena y fecunda.

## **9. Conclusión. La integración regional de la Economía Social y Solidaria**

La conformación de un sector diferenciado de economía social y solidaria requiere que las distintas organizaciones que lo componen se reconozcan como parte integrante de él y se vinculen entre sí de tal manera que potencien su presencia y acción dentro de la sociedad a escala nacional y también a nivel regional.

Con las mutuales, entidades de naturaleza próxima a las cooperativas, en general no existen vínculos orgánicos en el nivel nacional, aun en casos en que se encuentran incluidas en la misma legislación. Por otra parte, en algunos países no hay legislación específica para ellas. En cuanto a las asociaciones civiles, si bien suelen ser numerosas, por lo común no cuentan con organizaciones propias de integración, por lo que resulta difícil establecer vínculos, salvo de carácter aislado.

Las mutuales, a su vez, cuentan con dos organizaciones regionales -la Alianza del Mutualismo de América (AMA) y la Organización del Mutualismo de América (ODEMA)- ambas de carácter representativo, las que no tienen vínculo orgánico con las organizaciones del movimiento cooperativo.

Por fin, para avanzar en forma positiva y concreta en el camino de la integración regional de la Economía Social y Solidaria resulta imprescindible comenzar por cimentar sólidamente la integración cooperativa. Si las cooperativas no se muestran capaces de integrarse entre sí de manera efectiva, más allá de la mera declaración acerca de los rasgos comunes que las identifican, no parece que resulte viable concretar su integración con otras organizaciones que solo tengan ciertos elementos genéricamente vinculantes, pero no una misma naturaleza.

Como conclusión resulta oportuno recordar algunos párrafos del informe de la comisión sobre los principios cooperativos del Congreso de la ACI realizado en Viena en 1966, es decir, hace más de 50 años: "... hay muchas razones de principio y ventajas prácticas por las cuales el movimiento cooperativo debiera superar las barreras materiales y mentales del nacionalismo convencional y entrar en una nueva era de cooperación internacional... podemos esperar que, usando los modernos instrumentos técnicos, la empresa capitalista tenderá a continuar su evolución hacia el monopolio y el oligopolio no sólo en los mercados nacionales sino también en el plano internacional, en nuevos espacios multinacionales llamados áreas de libre comercio o comunidades económicas. La competencia que subsista no será la competencia de los grandes contra los pequeños sino la de los grandes entre ellos. El movimiento cooperativo se encuentra potencialmente entre los más grandes. Sólo necesita concentrar su poder en unidades de mayor magnitud aplicando consistentemente, sin restricciones, desde el plano local hasta el internacional, el principio de la cooperación entre cooperativas para exteriorizar su grandeza y actuar con éxito contra los monopolios."