

La autonomía cooperativa y su expresión jurídica

Una aproximación crítica a su actual implementación legal en Cuba

Orestes Rodríguez Musa*
Universidad de Pinar del Río

Recibido: 29.06.2013
Aceptado: 30.07.2013

Sumario: Introducción. I. El principio de «autonomía e independencia»: antecedentes, origen y trascendencia. II. La expresión jurídica de la autonomía cooperativa como garantía de su eficacia: algunos apuntes. 2.1. Suficiente sistematicidad, coherencia y flexibilidad del ordenamiento jurídico. 2.2. Ambiente institucional apropiado. 2.3. Reconocimiento formal del principio en el Derecho positivo. 2.4. Observancia del principio en la regulación del proceso de constitución, control y disolución de la cooperativa. III. La actual implementación legal de la autonomía cooperativa en Cuba: una aproximación crítica. 3.1. Plataforma legal. 3.2. Ambiente institucional. 3.3. Reconocimiento formal en la ley. 3.4. Influencia estatal en su constitución, funcionamiento y disolución. IV. Conclusiones. V. Bibliografía y otras fuentes.

Resumen: El objetivo de este trabajo es valorar la actual implementación legal de la autonomía cooperativa en Cuba, razonando opiniones que pueden contribuir a su perfeccionamiento. Para ello se comienza explicando el origen y la trascendencia de la declaración formal de la ACI sobre el principio de «autonomía e independencia». En un segundo momento, se sistematizan algunos elementos jurídicos a partir de los cuales el Derecho ha de modular la autonomía de la figura. Para concluir, se realiza una aproximación crítico-constructiva a la implementación de la autonomía cooperativa en el ordenamiento jurídico socialista cubano.

Palabras clave: cooperativa, autonomía.

* Profesor de Derecho Constitucional y de Introducción al Derecho de Cooperativas en el Departamento de Derecho de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas de la Universidad de Pinar del Río, Cuba. Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de la Habana (2006) y Máster en Derecho Constitucional y Administrativo por la propia institución (2010). Investigador del Centro de Estudios de Desarrollo Cooperativo y Comunitario (CEDECOM) adscrito a la Universidad de Pinar del Río, Cuba e investigador de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo (AIDC) con sede en la Universidad de Deusto, España. E-mail: musa@fcsh.upr.edu.cu

Abstract: The objective of this work is to value the current legal implementation of the cooperative autonomy in Cuba, opinions that can contribute to its improvement. For that reason it begins explaining the origin and the transcendence of the formal declaration of the ACI about the principle of «autonomy and independence». In a second moment, some juridical elements are systematized starting from which the Right must modulate the autonomy of the figure. To conclude, it is carried out a critical-constructive approach to the implementation of the cooperative autonomy in the Cuban socialist legal system.

Key words: cooperatives, autonomy.

Introducción

El movimiento cooperativo siempre se ha debatido entre diversas posturas ideológicas que al intentar absorberlo hacia el seno de sus intereses, han mantenido a la identidad cooperativa transitando por una cuerda floja. De esta compleja situación nació hace tan solo algunos años, tras muchos pesares, el principio de «autonomía e independencia», cuyo reconocimiento por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) constituye un importante paso en favor de la emancipación del movimiento a todos los niveles. Pero, para garantizar que la declaración formal del principio tenga trascendencia práctica, resulta determinante que la traducción que de él realice el Derecho hacia los ordenamientos jurídicos internos posea suficiencia científica, rigor técnico y respeto a las características de cada contexto, cuestión nada sencilla al tratarse de un tema que por joven y políticamente complejo, no exhibe un tratamiento teórico-jurídico ni lineal, ni sistematizado.

En Cuba, la plataforma legal y el ambiente institucional de la cooperativa ofrecen a la autonomía ásperas condiciones para expresarse, en tanto son resultado de un modelo socioeconómico generador de altos niveles de dependencia hacia el Estado. Sin embargo, el proceso de transformaciones que vive el país parece un contexto apropiado para asignarle a la cooperativa las responsabilidades sociales que le corresponden y que solo podrá enfrentar si el Derecho le brinda las libertades y garantías necesarias.

Por tanto, el objetivo que nos hemos propuesto con este trabajo es valorar la actual implementación legal de la autonomía cooperativa en Cuba, razonando opiniones que pudieran contribuir a su perfeccionamiento. Para ello comenzaremos explicando el origen y la trascendencia de la declaración formal de la ACI sobre el principio de «autonomía e independencia». En un segundo momento, sistematizaremos algunos elementos jurídicos a partir de los cuales el Derecho ha de modular dicho principio. Para concluir, realizaremos una aproximación crítico-constructiva a la implementación de la autonomía cooperativa en el ordenamiento jurídico socialista cubano.

1. El principio de «autonomía e independencia»: antecedentes, origen y trascendencia

Bien conocida es la encomiable labor que ha realizado la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en favor de la identidad cooperativa, que al mediar entre diversas posturas ideológicas ha contribuido de

manera decisiva a la consolidación del movimiento, incluso, en las circunstancias más adversas. Causa y resultado de este consenso devienen de la oportunidad y precisión con que la organización manejó durante el pasado siglo los originarios principios cooperativos, adecuándolos a las demandas universales sin traicionar su esencia.

Al estudiarse las declaraciones de los congresos de la ACI, no se encuentra referencia expresa al principio de «autonomía e independencia» hasta 1995. Sin embargo, esto no significa que desde mucho antes —incluso desde los orígenes del movimiento— no haya estado latente el debate en torno a su contenido.

En tal sentido conviene recordar que mediante el principio de «neutralidad política y religiosa», de origen rochdaliano, el movimiento mostró su conformidad con no admitir la discriminación de sujetos que quisieran ingresar o pretendieran dirigir a las cooperativas por no compartir una determinada postura ideológica, a la vez que mantuvo a la Alianza al margen de cualquier parcialización de igual tipo que le impidiera cumplimentar con eficacia su misión unificadora¹.

Sin embargo, otras interpretaciones más amplias de la «neutralidad política y religiosa», mediante las que se intentó extender sus efectos a las relaciones de las cooperativas con el Estado asignándoles una posición prescindente o autónoma a las primeras frente al segundo, nunca fueron aceptadas pacíficamente por los cooperativistas² mientras el mundo estuvo dividido en dos polos ideológicamente antagónicos e igual de lesivos para la figura: uno —liberal— inclinado por exponerlas a las hostiles condiciones del mercado sin importar que fueran penetrada por el capital; el otro —socialista clásico— dado a subordinarlas al Estado como meros instrumentos a sus servicios.

Frente a estas posturas opuestas la Alianza, al definir el sistema de principios cooperativos ha adoptado una actitud moderada y tolerante respecto a las relaciones cooperativas-Estado, «...a fin de contemplar diversas situaciones, no herir susceptibilidades y evitar su desmembramiento como entidad internacional»³.

Es por ello que el Congreso de París (1937), si bien reconoció el principio de «neutralidad política y religiosa», le otorgó un lugar secundario frente a otros, en tanto no consideró que determinara el carácter

¹ Vid. KAPLAN DE DRIMER, A. y DRIMER, B.: *Las cooperativas. Fundamentos – Historia – Doctrina*, Ed. Intercoop, Buenos Aires, 1981, p. 130.

² Vid. *Ibidem.*, p. 131 y 132.

³ *Ibidem.*, p. 132

esencialmente cooperativo de una entidad, ni lo definió como condición para la adhesión a la ACI⁴.

De forma similar, el Congreso de Viana (1966), al redefinir los principios ya no concibe la «neutralidad política y religiosa» como una regla independiente, sino que tan solo menciona su contenido en sentido restrictivo (no tocante a las relaciones cooperativas–Estado) al interior del primer principio referido a la «libre y voluntaria adhesión de los asociados».⁵

No es hasta el Congreso de Manchester (1995) que se percibe un cambio de postura de la ACI con respecto al asunto analizado, momento considerado por las organizaciones afiliadas como particularmente oportuno para encarar la identidad cooperativa, en tanto enfrentaba por aquel entonces desafíos especialmente importantes, derivados de un contexto internacional de tal relevancia que se equiparó al «fin de la historia» (FUKUYAMA, F.)⁶.

El derrumbe del campo socialista hizo desaparecer la correlación de fuerzas políticas a nivel mundial, imponiéndose las corrientes de pensamiento neoliberal que redujeron al máximo el papel del Estado en la economía, tendencia a la que no escapó el movimiento cooperativo y de la cual es resultado el reconocimiento por vez primera del principio de «autonomía e independencia». Este principio quedó definido en la Declaración Sobre la Identidad Cooperativa (aprobada en el Congreso del Centenario, Manchester, 1995) en los términos que siguen:

«Las cooperativas son organizaciones autónomas de auto ayuda, administradas por sus asociados. Si intervienen en acuerdos con otras organizaciones, incluidos los gobiernos, o captan capital de fuentes externas, lo hacen en términos que aseguren el control por parte de los asociados y mantengan su autonomía cooperativa»⁷.

Sin embargo, al analizar la definición anterior parece claro que la ACI, pese al liberalismo imperante, supo ser consecuente con la historia de la figura, resguardándola —al menos en el plano formal— no solo de

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Vid. CRACOGNA, D.: «*La legislación cooperativa en el mundo de hoy*», documento presentado en el Seminario de Legislación Cooperativa en Uruguay el 22 de noviembre de 2001, en <http://www.neticoop.org.uy/article118.html>.

⁷ ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL (ACI): «*Declaración Sobre la Identidad Cooperativa*» (Cuarto Principio), Manchester, 1995, reproducida y comentada por «EL HOGAR OBRERO: COOPERATIVA DE CONSUMO, EDIFICACIÓN Y CRÉDITO LTDA» en <http://www.elhogarobrero1905.org.ar>, consultada en noviembre de 2010.

la fuerza de las instituciones públicas, sino además del poder absorbente del capitalismo en una época en que las cooperativas cada vez más están entrando en proyectos conjuntos con otras empresas del sector privado.

Lo antes explicado permite comprender el consenso manifestado en general por la comunidad internacional en torno a la actual formulación de los principios cooperativos, inclusivos ahora —con total transparencia— de la «autonomía e independencia». Estas razones también justifican la relevancia jurídica de los principios, cuyo carácter informador de la estructura y funcionamiento de la cooperativa les asigna un importante papel como elementos de interpretación del Derecho positivo relativo a la materia.

Pero no conviene olvidar que «la legislación regula el fenómeno cooperativo como una realidad preexistente, con sustantividad jurídica propia, y por ello los principios cooperativos no son obra del legislador, sino presupuesto de su regulación»⁸. Por tanto, «...una cosa son los principios cooperativos en su formulación tradicional, como experiencia colectiva e internacional de orientación del cooperativismo y otra los principios configuradores que, en un ordenamiento concreto, pueden modular la vigencia y significado de aquellos»⁹, compleja relación (máxime cuando de «autonomía e independencia» se trata) a la que nos acercaremos a continuación.

II. La expresión jurídica de la autonomía cooperativa como garantía de su eficacia: algunos apuntes

El conglomerado de relaciones sociales que el Derecho ha de regular resulta cada vez más complejo, lo cual exige continuamente posturas interdisciplinarias en su estudio. Sin embargo, a los efectos metodológicos, conviene que las ciencias jurídicas —como las demás— delimiten categorías, conceptos y elementos concretos en defensa de la identidad de los fenómenos y del desarrollo social.

Conseguir este propósito en un terreno tan joven como lo es el Derecho Cooperativo y, dentro de este, la autonomía cooperativa, implica adentrarnos en un terreno de escasa sistematización teórica, máxime cuando el régimen jurídico de la cooperativa depende de la traducción que realice el legislador de su naturaleza, cuestión nada pacífica en la

⁸ GADEA, E.; SACRISTÁN, F. y VARGAS VASSEROT, C.: *Régimen jurídico de la sociedad cooperativa del siglo XXI. Realidad actual y propuestas de reforma*, Ed. Dykiston, Madrid, 2009, p. 38.

⁹ *Ídem.*, p. 43.

doctrina jurídica y diversa en el Derecho comparado. Pese a esta manifiesta heterogeneidad, existen elementos comunes y líneas de tendencia mediante los cuales se expresa jurídicamente el principio estudiado, que de inmediato identificaremos y que habrán de ser útiles para, en un momento posterior, valorar su instrumentación legal en Cuba.

II.1. *Suficiente sistematicidad, coherencia y flexibilidad del ordenamiento jurídico*

A buen decir del profesor FERNÁNDEZ BULTÉ el ordenamiento jurídico no se organiza «como simple ringlera, como vulgar sumatoria de normas que se (...) aplican con independencia e individualidad; por el contrario, las normas jurídicas forman parte de un sistema»¹⁰. Por tanto, para ser tal, este ordenamiento debe contar con principios rectores, lógica interna y armonía jerárquica de las leyes que lo componen. De existir tal coherencia, por sí misma funge como garantía para el correcto funcionamiento de las instituciones que ordena, pero de ausentarse bastaría para pervertir el sentido de cualquier fenómeno social.

Sobre esta base es atinado advertir que la eficacia de la identidad cooperativa y con ella la del principio de «autonomía e independencia», dependerá en importante medida de su adecuada implementación jurídica, particular sobre el que ofrecemos algunos apuntes básicos:

Constitución nacional. A ella corresponde ofrecer las bases para la inserción de la cooperativa dentro del concreto sistema socioeconómico en el que se desarrollará, lo cual supone orientar y limitar al legislador ordinario para que al ejecutar su labor desarrolladora regule, con estricto respeto a la naturaleza de la figura, sus relaciones con otros entes (privados, públicos y del tercer sector)¹¹.

Ley especial. Complementaria al texto constitucional se requiere no varias disposiciones reguladoras de la materia en razón de los tipos de cooperativas o sector de la economía en que manifiestan su actividad, sino una Ley General de Cooperativas porque, además de contribuir a

¹⁰ FERNÁNDEZ BULTÉ, J.: *Teoría del Estado y el Derecho*; t. Teoría del Derecho; Ed. Félix Varela; La Habana; 2002; p. 149.

¹¹ Esta idea viene respaldada —de una u otra manera— por las diez ponencias compiladas en *Derecho Cooperativo, Anales del III Congreso Continental de Derecho Cooperativo*, Intercoop, Rosario, 1987, bajo el «Tema I: Valoración constitucional del Cooperativismo» y que en su totalidad aplauden la necesidad de constitucionalizar la cooperativa. En este mismo sentido GARCÍA MÜLLER, A.: *Bases Jurídicas de las Políticas Públicas sobre Cooperativas*, consultado en www.tau.org.ar, en junio de 2013, p. 2.

la unidad del movimiento, fortalecer la identidad de la figura y reducir la burocracia con que se relaciona, «con ello está mejor garantizada la autonomía de las cooperativas (es mejor poder regular los propios asuntos a través de los estatutos si el nivel de detalles de la ley es menor que los que tendría una multitud de leyes)»¹².

Estatutos. A propósito de la relación entre esta Ley (y su Reglamento General¹³) con los estatutos o los reglamentos internos, puede suceder que el exceso de casuismo en las prescripciones del poder público, asfixie la autonomía de la cooperativa. La ley debe establecer, en base a principios supra ordenadores, el contorno de movilidad de la institución, a la vez que le exige el cumplimiento de sus responsabilidades sociales; pero dentro de estos márgenes es aconsejable ofrecer a los asociados la libertad de reglar sus propios asuntos, lo que se reconoce como «autonomía estatutaria». Por tanto, coincidimos con el criterio de que «la labor de diseñar un marco legal para las cooperativas debería partir de la premisa de que hay que dejar tantas decisiones como sea posible a la iniciativa de los socios de cada cooperativa concreta»¹⁴.

Normas supletorias. En cuanto a las normas supletorias, su determinación en la ley debe ser clara y congruente con la naturaleza jurídica de la institución. En este sentido es revolucionario y aconsejable el criterio seguido por la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina, que otorga valor supletorio al Derecho Común solo «en cuanto fuera compatible con su naturaleza»¹⁵, ofreciendo valor primario al «conjunto de normas especiales, jurisprudencia, doctrina y práctica basadas en los principios que determinan y regulan la actuación de las organizaciones cooperativas y los sujetos que en ellas participan»¹⁶, lo cual define como Derecho Cooperativo. Tal postura resultaría siempre consecuente con la identidad que defendemos y que supone «autonomía e independencia».

¹² HENRY, H.: *The creation of a supportive environment in theory and practice: cooperative law. Is it necessary, is it sufficient for cooperatives to prosper?* Ulaanbaatar, ONU, 2002, citado por GARCIA MÜLLER, A.: *Instituciones de Derecho Cooperativo, Social, Solidario o de Participación*; Mérida, 2006, p. 21.

¹³ Puede ser, también, que no se dicten Reglamentos Generales, lo que no necesariamente significa mayor flexibilidad jurídica para la autorregulación cooperativa, pues ello puede dar lugar a una Ley mucha más extensa, casuística y pormenorizada. *Vid. Ídem.*, p. 24.

¹⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT): *Recomendación sobre la Promoción de las Cooperativas*, Ginebra, 2002.

¹⁵ ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL PARA LAS AMÉRICAS: *Ley Marco para las Cooperativas de América Latina*, San José, 2009, en www.aciamericas.coop, artículo 6.

¹⁶ *Ídem.*

II.2. *Ambiente institucional apropiado*

A los efectos de este estudio, entenderemos por ambiente institucional al sistema de entes públicos que pueden influir en que las cooperativas se desenvuelvan con mayor o menor autonomía, y que se encuentra en estrecha relación con el anclaje del principio abordado al interior del ordenamiento jurídico.

En torno a este particular algunos son partidarios del desmantelamiento inmediato de las instancias burocráticas de fiscalización y promoción del sector, en tanto han resultado amparo de corruptelas y mecanismos para la manipulación política del mismo¹⁷. Esta postura que defiende lo que parece el ambiente institucional ideal para generar la independencia que el movimiento requiere, por lo general no cuenta con las condiciones objetivas y subjetivas para ponerse en práctica. Por tanto, en aquellos países o regiones en que el desarrollo cooperativo no sea el necesario, todavía el Estado ha de mantenerse activo en función de procurarlo, evitando, mediante la imperatividad de sus normas, que se desnaturalice por fricciones o confusiones con las empresas capitalistas.

En este sentido es también pertinente que el Estado, por medio de entidades públicas descentralizadas y con amplia proyección local, implemente acciones de fomento entre las que se citan el otorgamiento de préstamos, la financiación y la asistencia técnica que fuere necesaria para el arranque de la empresa; los incentivos tributarios por la generación de trabajo asociado; las subvenciones por la creación de empleo; el conferirles la condición de mayorista beneficiándose de las tarifas aplicables a la distribución o venta, aunque también pueden operar como minoristas en la distribución o venta, con los beneficios aplicables a estos casos; la contribución a la educación y capacitación cooperativa a todos los niveles educativos; etc.¹⁸.

No obstante, lo anterior no desdice el criterio de que las instituciones públicas que tenga a su cargo el diseño y aplicación de la política nacional en materia de cooperativas, han de ser concentradas tanto como sea posible (de preferencia en un solo órgano)¹⁹, a fin de garantizar la homogeneidad de esta política que, en todo caso, deberá favorecer la autonomía cooperativa: «Es importante retener que la existencia de un órgano de alto rango administrativo nacional con competencias reconocidas y explícitas en materia de cooperativismo y economía social (...) constituye

¹⁷ Vid. GARCÍA MIÜLER, A.: «*Bases Jurídicas...*», *ob. cit.*, p. 5.

¹⁸ Vid. *Ídem.*, p. 7.

¹⁹ Vid. ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL PARA LAS AMÉRICAS: *Ley Marco...*, *ob. cit.*, Capítulo XII «Instituto Nacional de Cooperativas».

un indicador de primer orden del nivel de reconocimiento y de priorización en la agenda de los *policy makers* de un país»²⁰.

II.3. Reconocimiento formal del principio en el Derecho positivo

Cada vez resulta más común que la legislación especial de la materia haga suya la definición de los principios cooperativos universalmente reconocidos (bien sea con carácter obligatorio o indicativo)²¹, sobre todo en América Latina, región que se ha caracterizado por un fuerte «principismo»²². Esta tendencia implica obviamente a la «autonomía e independencia», denominador común en la parte general de muchas legislaciones, incluso, con concepciones diversas sobre la naturaleza jurídica de la institución.

El reconocimiento expreso del principio, además de resultar valioso para tipificar el fenómeno cooperativo, dota a la autonomía de la legalidad que requiere su efectiva protección. Sin embargo, sería ingenuo pensar que bastará con esta declaración formal para que se entienda suficientemente garantizado su contenido por el Derecho positivo. La autonomía ha de ser un elemento que atraviese de forma transversal a todas aquellas disposiciones jurídicas relativas a la cooperativa. Su espíritu debe superar las frías definiciones legales e informar, de inicio a fin, la instrumentación jurídica de la figura mediante elementos concretos como los que analizaremos a continuación.

II.4. Observancia del principio en la regulación del proceso de constitución, control y disolución de la cooperativa

Al no ser las cooperativas formas asociativas con fines netos, los intereses políticos prevalecientes la han entendido muchas veces como una ame-

²⁰ GARCÍA MIÜLLER, A.: *Bases Jurídicas...*, ob. cit., p. 5, con referencia a CIRIEC: *La economía social en la economía europea. Informe para el Comité Económico y Social Europeo*. DI CESE 96/2007, Bruselas, pp. 8 y 9.

²¹ «Los principios cooperativos pueden tener valor obligatorio o indicativo. Es obligatorio y vinculante, cuando sólo puede ser considerada como cooperativa la entidad que cumpla estrictamente con los principios cooperativos; o puede tener mero carácter indicativo e interpretativo. En tal virtud, se considera que los principios cooperativos de la ACI no constituyen fuentes de derecho directamente aplicables. Tienen únicamente un valor ético y pueden ser utilizados como pautas orientadoras que ayuden a la interpretación de la Ley y en caso de posibles lagunas legales, tendrían valor supletorio...» GARCÍA MIÜLLER, A.: *Instituciones de Derecho...*, ob. cit., p. 86.

²² CRACOGNA, D.: «*La legislación cooperativa...*, ob. cit.

naza para su sostenibilidad, lo cual ha ocasionado que sean sometidas a un estricto control gubernativo.²³ También ha influido en este sentido que se hayan explicado a estas organizaciones como agentes de promoción económica y desarrollo social complementarias a la acción de los gobiernos, regulándolas bajo un clima de paternalismo estatal.²⁴ No obstante, la tendencia jurídica actual es a reforzar la autonomía e independencia que ha de caracterizarlas desde su constitución y hasta su disolución.

Constitución. La autonomía de la cooperativa puede manifestarse jurídicamente desde el procedimiento para su nacimiento²⁵, el cual está supeditado —como regla— a su inscripción en un registro público donde figuran los particulares que justifican la concesión de su personalidad jurídica.

Atendiendo al grado de intervención del Estado en la inscripción, así como a los efectos jurídicos de sus actos, existen dos modalidades de procesos a seguir: el registro casi-automático y el registro previa aprobación oficial de una autoridad pública²⁶.

En Europa, como resultado de la naturaleza que se le atribuye a la cooperativa, es reconocido el acercamiento del régimen para su constitución al de las sociedades mercantiles tradicionales, lo cual supone su progresiva simplificación²⁷.

²³ «Como es sabido, el Estado liberal el siglo XIX (...) manifestó una gran hostilidad hacia las asociaciones que permitían al individuo organizarse para la realización de intereses de naturaleza no lucrativa en cuanto que éstas, a diferencia de las lucrativas cuyos fines eran claros e inocuos para el Estado, podían realizar actividades contrarias a la autoridad de éste». GADEA, E.: «La Constitución de las Sociedades Cooperativas en la Legislación Española», *Boletín de la AIDC*, Núm. 22, Enero–Abril, 1995, Universidad de Deusto, Bilbao, p. 9.

²⁴ *Vid.* CRACOGNA, D.: «Los principios cooperativos en el Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina», *Boletín de la AIDC*, Núm. 23/24, Mayo–Agosto/Septiembre–Diciembre, Universidad de Deusto, Bilbao, 1995, p. 146 y RODRÍGUEZ MUSA, O.: «Socialismo, Cooperativismo y Derecho. Dialéctica necesaria para la actualización del modelo económico cubano», *Boletín de la AIDC*, Núm. 46, Universidad de Deusto, Bilbao, 2012, p. 89 y ss.

²⁵ «El control estatal a priori consiste en la facultad de la Autoridad estatal de constatar la legalidad y legitimidad de los actos realizados a ese objeto; es la condición necesaria y suficiente para determinar si la constitución del sujeto cooperativo está en correspondencia con los intereses individuales y satisface los intereses generales y supremos del país, de ello la importancia de las precisiones jurídicas del contenido de la calificación estatal; es el control jurídico.» FERNÁNDEZ PEISO, A.: *Lecturas en pro del cooperativismo, ante las imprescindibles transformaciones económicas del socialismo cubano*, Universo Sur, Cienfuegos, 2006, p. 121.

²⁶ HENRY, H.: *Cuadernos de Legislación Cooperativa*, OIT, Ginebra, 2000, p. 23, consultado en www.redelaldia.org/IMG/pdf/0105.pdf, en junio de 2013.

²⁷ *Vid.* GADEA, E.; SACRISTÁN, F. y VARGAS VASSEROT, C.: *Régimen jurídico...*, *ob. cit.*, pp. 103 y ss.

En América Latina se defiende desde hace varios años, como uno de los grandes retos para la región, la necesidad de «agilización del procedimiento para la constitución de cooperativas eliminando trabas y requisitos burocráticos, especialmente pasar del régimen de autorización gubernamental al régimen de la inscripción»²⁸, recomendándose delegarse la función registral a organizaciones del movimiento cooperativo²⁹. En este objetivo se ha avanzado en las legislaciones internas de algunos países³⁰.

Por nuestra parte, consideramos que el sistema que se siga con respecto a este particular no debe pecar de utópico, desentendiendo a las autoridades gubernativas de un asunto que puede resultar sensible para —al menos— la localidad cuyo interés representa sin que exista el desarrollo cooperativo que requiere tal liberalización. De esta forma podría ocurrir que tras la denominación de estas entidades se encubran otros fenómenos ofensivos a la imagen del movimiento.

Hasta tanto esas condiciones no existan, parece aconsejable regular un proceso de constitución que establezca una postura conciliadora entre la autonomía cooperativa y el interés público, limitándose estricta y efectivamente el poder discrecional de la autoridad aprobadora mediante la instrumentación de una potestad reglada bajo términos objetivos que, incluso, prevean efectos positivos para el silencio administrativo. De esta manera estaría la Administración Pública en el deber de pronunciarse razonando sus actos conforme a la ley.

Además, sería atinado descentralizar estas potestades hacia las instancias locales, a fin de facilitar el procedimiento de constitución y asegurar que las decisiones que se adopten atiendan a las potencialidades y limitaciones del contexto en que habrá de desenvolverse la cooperativa.

Control. En la misma línea se manifiesta lo tocante a la vigilancia sobre el funcionamiento de la institución una vez constituida³¹, que se inclina hacia una disminución de la injerencia estatal y un aumento del autocontrol³².

²⁸ CRACOGNA, D.: «*La legislación cooperativa...*, *ob. cit.*

²⁹ ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL PARA LAS AMÉRICAS: *Ley Marco...*, *ob. cit.*, artículos 17.

³⁰ Entre los casos más novedosos de la región tenemos a Venezuela y Ecuador, en cuyas legislaciones especiales se incluyen disposiciones relacionadas con la agilización del procedimiento de constitución.

³¹ «El control estatal a posteriori, se ejecuta de manera permanente durante el desarrollo de la entidad, y se ejerce sobre su objeto social y la aplicación de sus resultados económicos y sociales; es un control financiero, económico y contable sobre los resultados de la gestión.» FERNÁNDEZ PEISO, A.: *Lecturas en pro...*, *ob. cit.*, p. 121.

³² *Vid.* CRACOGNA, D.: «*La legislación cooperativa...*, *ob. cit.*

En tal sentido destacan órganos con esta función pertenecientes a la propia estructura de la cooperativa, integrados por sus propios socios, con facultades suficientes para fiscalizar —principalmente— al Consejo de Administración y garantizar que se cumpla la ley, los reglamentos, los estatutos y las resoluciones asamblearias³³.

Sin embargo, «la fiscalización pública debe garantizar la eficiencia en la conducción de la empresa cooperativa que involucra los intereses de la sociedad, y como medio de corregir situaciones difíciles que puedan hacer desaparecer la confianza en el movimiento cooperativo»³⁴. Por tanto, es justificada la recomendación de una autoridad pública (autoridad de aplicación³⁵) encargada de ejercer una supervisión sobre ellas (delegable a entidades del sector en la medida en que existan las condiciones favorables para potenciar el autocontrol³⁶) que puede materializarse en requerir documentación y realizar investigaciones; solicitar al juez competente la suspensión de las resoluciones de los órganos sociales cuando contravengan la ley, el estatuto o los reglamentos; impedir el uso indebido de la palabra «cooperativa» y en general, velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, cuidando de no entorpecer el regular funcionamiento de las cooperativas³⁷.

Disolución. Por último nos referiremos a la disolución de la cooperativa que, como regla general y a condición de respetar los intereses de terceros, es resultado de la decisión autónoma de los socios.³⁸ En tal sentido se reconoce que esta puede devenir de un acuerdo de la Asamblea General aprobado en razón de sus competencias como órgano soberano (disolución voluntaria); por causas previstas en los estatutos como máxima expresión de la autorregulación cooperativa (disolución de pleno derecho) o acontecidas con posterioridad para las que la ley exige acuerdo de la Asamblea General dirigido a su remoción o a la definitiva disolución de la cooperativa (disolución por causa legítima o por

³³ Vid. ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL PARA LAS AMÉRICAS: *Ley Marco...*, ob. cit., Capítulo VII: «Integración»; GADEA, E.; SACRISTÁN, F. y VARGAS VASSEROT, C.: *Régimen jurídico de la sociedad...*, ob. cit., p. 335 y ss. y HENRY, H.: *Cuadernos de Legislación...*, ob. cit. p. 42.

³⁴ CARRASCO, N.E.; DITRÉN, R.I. y MEDINA, H.: «Fiscalización y fomento por parte del Estado» en *Derecho Cooperativo, Anales del III Congreso Continental de Derecho Cooperativo*, Intercoop, Rosario, 1987, p. 188.

³⁵ Vid. ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL PARA LAS AMÉRICAS: *Ley Marco...*, ob. cit., Capítulo XI:

«Autoridad de Aplicación»

³⁶ Vid. *Ibidem.*, artículo 84.

³⁷ Vid. *Ibidem.*, artículo 98.8.

³⁸ Vid. HENRY, H.: *Cuadernos de Legislación...*, ob. cit. p. 57.

justa causa). La intervención de un órgano judicial para formalizar la disolución se prevé, con carácter subsidiario, cuando en este último caso no pudiera adoptarse tal acuerdo y deba hacerse prevalecer la seguridad del tráfico jurídico por sobre la voluntad de los socios³⁹.

Poco común resulta que la disolución de la cooperativa sea determinada por la autoridad pública encargada de su fiscalización, a quien la ley debe facultar para tal extremo solo si cometieran infracciones cuya gravedad lo aconseje o, de preferencia, para solicitar al juez competente (imparcial por excelencia) la intervención en el asunto⁴⁰.

Los elementos analizados hasta aquí —entre otros— permitirían al Derecho propiciar a la cooperativa un marco jurídico consecuente con la realización de la «autonomía e independencia» que las ha de caracterizar, a la vez que fijar los límites necesarios para que el ejercicio de esa libertad sea coherente con la responsabilidad social que también marca su identidad.

III. La actual implementación legal de la autonomía cooperativa en Cuba: una aproximación crítica

La implementación legal de la autonomía cooperativa en Cuba resulta un tema de alta sensibilidad, en tanto su actual expresión jurídica deriva —en importante medida— de la influencia de un modelo de socialismo caracterizado por otorgarle a la cooperativa un papel subsidiario y altos niveles de dependencia y subordinación con respecto al Estado⁴¹. No obstante, el actual contexto parece favorable para realizar valoraciones en este sentido, puesto que Cuba, sin renunciar al socialismo, se adentra en un proceso de actualización de su modelo socioeconómico, apartándose de dogmas que durante mucho tiempo y sin fundamento científico se mantuvieron intactos.

En consecuencia, comienzan a introducirse las modificaciones requeridas en el plano legal para «...simplificar y armonizar el contenido de cientos de resoluciones ministeriales, acuerdos del Gobierno, decretos-leyes y leyes...⁴², a cuyos cambios no escapa la cooperativa. Sin em-

³⁹ Vid. GADEA, E.; SACRISTÁN, F. y VARGAS VASSEROT, C.: *Régimen jurídico...*, ob. cit., pp. 634-641.

⁴⁰ Vid. ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL PARA LAS AMÉRICAS: *Ley Marco...*, ob. cit., artículo 98.5

⁴¹ RODRÍGUEZ MUSA, O: «Socialismo, Cooperativismo...», ob. cit., pp. 89-93.

⁴² CASTRO RUZ, R.: *Informe Central al VI Congreso del Partido Comunista de Cuba*, La Habana, 16 de abril de 2011, consultado en <http://www.cubadebate.cu/opinion/2011/04/16/texto-integro-del-informe-central-al-vi-congreso-del-pcc/>

bargo, para que el ordenamiento jurídico cubano alcance a expresar y defender con éxito la autonomía que distingue a la figura, se requieren transformaciones como las que intentaremos argumentar en las líneas que siguen.

III.1. *Plataforma legal*

La actual plataforma legal de la cooperativa en Cuba se integra por un conjunto de normas jurídicas que presenta poca sistematicidad y coherencia entre sí, parcelando los caracteres jurídicos de la figura en atención al sector de la economía en que se desarrollan.

En primer orden tenemos a la Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976 (en lo adelante Constitución) que si bien en su artículo 20 reconoce a la cooperativa, le otorga un lugar secundario con respecto al Estado, además de que constriñe a la esfera agropecuaria su espacio de subsistencia y a los agricultores pequeños el derecho a asociarse en cooperativas.

Por su parte, el Código Civil, Ley 59 de 16 de julio de 1987 (en lo adelante CC) en sus artículos del 145 al 149 amplía —tímidamente— los fundamentos constitucionales sobre la figura en busca de desempeñar el rol supletorio que le corresponde,⁴³ pero producto —entre otras razones— a la lectura patrimonialista que ofrece sobre el fenómeno, no luce trascendencia práctica en este sentido.

También con rango de Ley (o equiparable a ella), pero esta vez con valor especial, complementan la Constitución el Decreto-Ley 142 de 20 de septiembre de 1993, «Sobre las Unidades Básicas de Producción Cooperativa» (en lo adelante DL142/93) y la «Ley de Cooperativas de Producción Agropecuaria y de Créditos y Servicios», Ley 95 del 2 de noviembre de 2002 (en lo adelante L95/02), ambas disposiciones destinadas a regular formas de cooperación presentes en el sector agropecuario de la economía pero a las que se les ofrecen regímenes legales distintos en atención a la titularidad de la tierra que administran.

Sobre este marco legal de la cooperativa agropecuaria en Cuba ha advertido el profesor FERNÁNDEZ PEISO que además de «...disperso y carente de organicidad, tiene en común que, el modelo jurídico adoptado, está distanciado de la naturaleza social de la institución cooperativa, pues en él se privilegia el componente administrativo-patrimonial, sobre el asociativo, lo cual las sume en condicionamientos administrati-

⁴³ *Vid.* Artículo 8 del CC.

vos, económicos y culturales, que no viabilizan su gestión...»⁴⁴, realidad que al parecer comienza a cambiar.

Sin referirse en sus POR CUANTOS al texto constitucional, quien no explicita fundamentos para ello, recién se ha aprobado el Decreto-Ley 305 de 11 de diciembre de 2012, «De las Cooperativas no Agropecuarias»⁴⁵ (en lo adelante DL305/12), que habrá de fungir como plataforma legal para ordenar las experiencias pilotos de este tipo en el actual proceso de perfeccionamiento del modelo socioeconómico nacional. En este sentido resulta curioso que sí se refiera en los POR CUANTOS de este Decreto-Ley al CC, cuando este último adolece de las mismas limitaciones que la Constitución en la regulación de la cooperativa. Resalta también en este Decreto-Ley la tendencia a entender la naturaleza jurídica de la figura apegada a las sociedades mercantiles, lo que supera la concepción administrativo-patrimonial de las cooperativas agrarias.

Por último, complejizan aún más el sustento legal de la cooperativa en Cuba las disposiciones emanadas de diversos órganos u organismos estatales destinadas a reglamentar sus diversas formas. En este sentido destacan, para regir las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA) y las de Créditos y Servicios (CCS), sendos Reglamentos Generales aprobados por Acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros el 17 de mayo de 2005 (en lo adelante RG/05 de la CPA y RG/05 de la CCS); para las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) la Resolución 574 de 13 de agosto de 2012 del Ministerio de la Agricultura, «Reglamento General de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa»⁴⁶ (en lo adelante RG/12 de las UBPC); y por último, destinado a las Cooperativas no Agropecuarias, el Decreto 309 de 28 de noviembre de 2012, «Reglamento para las Cooperativas no Agropecuarias de Primer Grado» (en lo adelante D309/12), al que habrá de sumarse en un plazo no superior a un año el Reglamento para las Cooperativas no Agropecuarias de Segundo Grado.⁴⁷

⁴⁴ FERNÁNDEZ PEISO, A.: *Lecturas en pro...*, *ob. cit.*, p. 27.

⁴⁵ Hasta entonces no era legal la constitución de cooperativas no agropecuarias en Cuba y vale destacar que esta legislación responde a los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* (25 al 29), aprobados por el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba el 18 de abril de 2011, que marcan el rumbo del proceso de adecuaciones que en el orden socioeconómico vive el país.

⁴⁶ Deroga las Resoluciones 525 de 6 de noviembre de 2003 del Ministerio del Azúcar y 629 de 7 de septiembre de 2004 del Ministerio de la Agricultura, contentivas de los Reglamentos Generales destinados a las unidades de este tipo vinculadas a los respectivos sistemas productivos.

⁴⁷ *Vid.* Disposición Final Sexta del DL305/12.

Tanto el nuevo Reglamento General para las Unidades Básicas de Producción Cooperativa como la legalización de las cooperativas no agropecuarias, son posteriores a los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución aprobados por el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba en abril de 2011 destinados a orientar la actualización del modelo socioeconómico nacional. Ello explica que estas nuevas regulaciones presenten incoherencias de fondo con el resto del ordenamiento jurídico.

Como se observa, la plataforma legal para las cooperativas cubanas se caracteriza por una profunda dispersión normativa que no escapa de antinomias y contradicciones derivadas de la diversidad de sus bases contextuales, así como por el reglamentarismo excesivo. Esto genera un ambiente poco propicio para el autocontrol y la autorregulación cooperativa ya que, si bien las disposiciones mencionadas reconocen formalmente una autonomía reglamentaria o estatutaria, su articulado, cargado de normas paternalistas, rígidas e imperativas dejan poco espacio para desarrollarlas con eficacia.

Por tanto, se impone primero y de cara a la identidad cooperativa, repensar las bases constitucionales que han de fundamentar y guiar su posterior instrumentación en una Ley General que unifique, sistematice y flexibilice el tratamiento legal de la institución.

III.2. *Ambiente institucional*

Vinculada a la heterogeneidad de la legislación cooperativa se halla la diversidad de instituciones públicas que se relacionan con las cooperativas del país.

En tal sentido ocurre que las cooperativas agropecuarias en sus diversas modalidades (CPA, CCS y UBPC) estaban supeditadas hasta hace poco, según correspondiera al ámbito específico de su actividad, al Ministerio de la Agricultura o al Ministerio del Azúcar, pero al transformarse este último en el Grupo Empresarial Azucarero (AZ-CUBA), concentra las facultades reglamentarias sobre las cooperativas agrarias el primero de estos ministerios⁴⁸, cambio que no contempla aún (por lógica cronológica) la legislación especial en la materia. Además, la normativa que regula este particular mezcla funciones estatales de asesoramiento, fiscalización y control con otras que en-

⁴⁸ Vid. Decreto-Ley 287 de 29 de octubre de 2011, «De la extinción del Ministerio del Azúcar», que traspasó desde al Ministerio de la Agricultura las atribuciones y funciones específicas de carácter estatal que correspondían a aquel.

trañan —*per se*— consecuencias negativas para la autonomía de estas cooperativas⁴⁹.

Dispone también la L95/02 que las CPA y las CCS fomentan y mantienen relaciones con los órganos locales de gobierno (Órganos Locales del Poder Popular) o sus respectivos órganos de administración (Consejos de la Administración), tributando con su actividad al desarrollo económico y social de las comunidades en que se enmarcan. Sin embargo, la imprecisa regulación de estas relaciones ha provocado que la autoridad administrativa local, lejos de propiciar el desarrollo económico, ha generado intermediarios burocráticos entre las cooperativas y el receptor directo de sus producciones⁵⁰.

Por último, aunque no se trata de un ente público, son también conocidos los fuertes lazos legales de las cooperativas agrarias con la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), quien aglutina y representa los intereses de los campesinos del país y que ha venido desempeñando para con las cooperativas agropecuarias, una labor de integración, coordinación y representación⁵¹. Pero esta función no es ni la única ni la principal que desarrolla la referida institución civil, quien por demás siempre dejará fuera de su ámbito de influencias a las Cooperativas no Agropecuarias.

A propósito, el ambiente institucional de las Cooperativas no Agropecuarias que están por constituirse⁵² llegará a ser tan diverso como pueda serlo la actividad económica a la que aspiren dedicarse los socios fundadores, ya que serán los órganos locales del Poder Popular, organismos o entidades nacionales que rigen estas actividades las encargadas de tramitar su aprobación ante la Comisión Perma-

⁴⁹ Vid. Artículo 19 de la L95/02.

⁵⁰ Vid. FERNÁNDEZ PEISO, A.: *Lecturas en pro..., ob. cit.*, p. 38, analizando el artículo 22 de la L95/02.

⁵¹ Vid. Artículo 10 de la L95/02 y en este mismo sentido CRUZ REYES, J.: «Cooperativas de segundo grado en Cuba (experiencia de 1982/86)», ponencia presentada en el *VIII Congreso Internacional de Derecho Agrario*, La Habana, 24, 25 y 26 de abril de 2012.

⁵² «...Marino Murillo Jorge, jefe de la Comisión Permanente para la Implementación y Desarrollo, propuso al Consejo de Ministros la aprobación del primer grupo de 126 cooperativas no agropecuarias que comenzará a funcionar próximamente. Estas nuevas formas de gestión —señaló—, se iniciarán en 111 mercados agropecuarios; cinco estarán asociadas a servicios de transporte de pasajeros; seis a servicios auxiliares del transporte; dos para el reciclaje de desechos y 12 relacionadas con actividades de la construcción.» PUIG, Y. y MARTÍNEZ, L.: «*Avanzamos a buen ritmo*», *aseguró Raúl ante Consejo de Ministros*» en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2013/04/04/avanzamos-a-buen-ritmo-aseguro-raul-ante-consejo-de-ministros/>, consultado el 15 de junio de 2013.

nente para la Implementación y Desarrollo de los Lineamientos, como paso previo para su posterior y definitiva aprobación por el Consejo de Ministros⁵³.

De lo descrito se colige la necesidad de un ente público que exista —únicamente— para diseñar e impulsar una política homogénea de atención y fomento del movimiento cooperativo nacional, con la cual se pondere la identidad universalmente reconocida de la figura por sobre la esfera de la economía en que se manifieste. Contar con un Instituto Cubano de Desarrollo Cooperativo (con dependencias territoriales bien apertrechadas y delimitación precisa de sus límites) facilitaría —por ejemplo— integrar el movimiento y coordinar sus relaciones con los entes a que deba vincularse. En suma, fortalecer el sector hasta que alcance niveles propicios para asumir —paulatinamente— su propia organización, regulación y control.

III.3. *Reconocimiento formal en la ley*

A la usanza de sus pares soviéticos, ni la Constitución socialista ni el CC aluden a la autonomía cooperativa. Sin embargo, la letra de la legislación especial da muestras formales de su existencia.

La L95/02 posee en su tercer artículo un catálogo de principios por los que se han de regir las CPA y las CCS que no alude al que nos ocupa; pero antes, al declararse los objetivos de la Ley en el artículo 1, se prevé en el inciso b) que esta ha de coadyuvar al fortalecimiento de las cooperativas como entidades económicas socialistas, con autonomía, autogestión y proyección social.

Por su parte, el DL142/93, también en su artículo primero —inciso ch)— dispone que la actividad de las UBPC estará sustentada en el principio de desarrollar ampliamente la autonomía de la gestión y administrar sus recursos haciéndose autosuficiente en el orden productivo.

A tono con la ley de superior jerarquía, los artículos primeros de cada uno de los reglamentos generales de las formas agropecuarias, las definen como una entidad que en su gestión goza de autonomía con respecto al Estado.

En cuanto a la nueva legislación destinada a las figuras no agropecuarias, si bien el Reglamento complementario (D309/12) no retoma el asunto, el DL305/12 regula en el artículo cuarto —inciso d)—, entre los

⁵³ *Vid.* artículo 12 del DL305/12, Capítulo II: «DE LA CONSTITUCIÓN» y D309/2012, Capítulo II: «DE LA CONSTITUCIÓN DE LA COOPERATIVA»

principios en que se sustentan estas formas de gestión, a la «Autonomía y sustentabilidad económica».

Partiendo de esta base y sin olvidar que «la autonomía de una entidad no es un presupuesto declarativo, formal, sino que posee contenido material, manifestado entre otros en facultades de decisión, autogestión y su aparejada responsabilidad...»⁵⁴, adentrémonos a valorar la articulación jurídica del principio en la legislación especial y reglamentaria.

III.4. *Influencia estatal en su constitución, funcionamiento y disolución*

En Cuba, al regularse las relaciones jurídicas entre el Estado y las cooperativas se ha asumido un modelo absorbente⁵⁵ o de dependencia⁵⁶ que ha limitado en diversos aspectos y de forma sustancial la autonomía que debe caracterizar a la figura. Sin embargo, al encontrarse el país inmerso en un proceso de actualización de su sistema económico, comienzan a producirse contrastes y otras probables líneas de tendencia.

A) OTORGAMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA Y DETERMINACIÓN DEL OBJETO SOCIAL...

Se asume en todos los casos, para el otorgamiento de personalidad jurídica, un modelo de registro con previa aprobación oficial de una autoridad pública, cuya obtención requiere de un proceso engorroso que involucra un número importante de instituciones de diversa naturaleza, con sus respectivas dependencias territoriales⁵⁷.

Cierto es que el movimiento cooperativo nacional no cuenta con el desarrollo suficiente como para desentender al Estado de la calificación de estas entidades, en tanto podrían encubrir otros fenómenos lesivos para la identidad cooperativa y para el carácter socialista del sistema económico. No obstante, es necesario que el actual modelo de constitución tienda, acompañado por una correcta promoción de la cultura

⁵⁴ FERNÁNDEZ PEISO, A.: *Lecturas en pro...*, ob. cit., p. 41.

⁵⁵ Vid. CRACOGNA, D.: «*La legislación cooperativa...*», ob. cit.

⁵⁶ Vid. ROSEMBURG, T.: *La Empresa Cooperativa*, Ed. CEAC, Barcelona, 1985, p. 104; referenciado por FERNÁNDEZ PEISO, A.: *Lecturas en pro...*, ob. cit., p. 137.

⁵⁷ Vid. Artículos del 11 al 15 de la L95/02; Capítulo II de los Reglamentos Generales para las CCS y CPA; Capítulo II, Sección Primera del RG/12 de las UBPC; el Capítulo II, Sección Tercera tanto del DL305/12 como del D309/12.

cooperativa, hacia la paulatina concentración, descentralización y flexibilización, unificando en un mismo ente público la aprobación, potenciando las facultades de sus instancias locales y aligerando los requisitos para su obtención, respectivamente. Todo ello antes de que en un futuro mediato se declare el carácter constitutivo de un Registro Cooperativo con funciones de calificación.

De igual forma, tanto en las cooperativas agrarias como en las que habrá de constituirse en otros sectores, del proceso de constitución deriva que el fin u objeto social de la empresa, que debería determinarse por los socios, está sometido a la aprobación de la autoridad administrativa, quien fija la línea fundamental de producción⁵⁸. Esta limitación a la autonomía cooperativa cuenta cada vez con menos sentido, en tanto existe consenso sobre la necesidad de liberar las fuerzas productivas. Sobre esta base, parece aconsejable definir legalmente las actividades económicas sensibles para el país cuyo ejercicio deberá seguir siendo autorizado por la autoridad administrativa competente; de lo contrario, levantar cualquier restricción para la constitución de cooperativas.

B) DURANTE SU FUNCIONAMIENTO...

La declaración de relaciones contractuales entre las empresas estatales y las cooperativas agrarias es meramente formal, ya que la autonomía de la voluntad de las partes está limitada de manera sustancial por los dictados de la autoridad administrativa superior⁵⁹.

Lo anterior se concreta para las CPA y las CCS cuando el Ministerio de la Agricultura ejecuta facultades legales como la de participar en la aprobación de planes de producción y programas de desarrollo, además de controlar su ejecución⁶⁰; dictar las disposiciones para la asignación y adquisición de los insumos y demás recursos productivos y controlar su cumplimiento⁶¹; designar las empresas estatales encargadas de comprar las producciones directivas⁶², y de vender los insumos, de-

⁵⁸ Vid. Artículo 19 a) de la L95/02; artículo 8 y 9 de los Reglamentos Generales de las CPA y de las CCS respectivamente; artículo 4 del RG/12 de las UBPC y artículos 11 a) y 14 del D309/12.

⁵⁹ Vid. FERNÁNDEZ PEISO, A.: *Lecturas en pro...*, ob. cit., p. 38.

⁶⁰ Vid. L95/02, artículo 19 b).

⁶¹ Vid. *Idem.*, artículo 19 c).

⁶² «A los efectos de esta Ley, se entiende por: *Producciones directivas*: aquellas producciones agropecuarias y forestales cuyo monto y destino se determinan por el Estado para cubrir parte de las necesidades básicas de la economía nacional y que son contratadas a este fin con las cooperativas.» *Ibidem.*, artículo 2.

más recursos productivos y servicios⁶³ a precios que se fijan de forma unilateral por el Estado.

Otros ejemplos similares pueden visualizarse en la legislación que regula las UBPC, que creadas dentro de las estructuras empresariales del Ministerio de la Agricultura⁶⁴, cumplen —bajo el control de la empresa estatal a cuyo sistema de producción se vincula— con una contratación dirigida a satisfacer la demanda estatal planificada⁶⁵, pues la UBPC vende su producción al Estado a través de la empresa o en la forma que éste decida⁶⁶.

A pesar de lo antes dicho, debemos destacar que el proceso de actualización del modelo socioeconómico nacional ha implicado cambios favorables para los niveles de autonomía de esta forma de gestión. Estos cambios se proyectaron inicialmente en un «Plan de medidas inmediatas para resolver las ataduras que limitan el funcionamiento y la gestión de las UBPC»⁶⁷ (que con posterioridad se concretó en el Reglamento General vigente⁶⁸ y en otras disposiciones jurídicas), entre las que destacan:

- Se autoriza las relaciones con todas las personas naturales o jurídicas, para la compra de productos y servicios en correspondencia con el plan aprobado.
- Podrán comprar productos para su abastecimiento directamente a las entidades que los ofertan.
- Establecer las relaciones contractuales directamente con las Empresas suministradoras de Insumos del Ministerio de la Agricultura y del Grupo Azucarero, sin la intermediación de ninguna entidad.
- Desagregar las cifras del plan de la economía hasta niveles de UBPC, facultando con ello la realización de contratos entre estas y las entidades suministradoras para comercializar directamente insumos y servicios.
- Emitir indicaciones a los Organismos de la Administración Central del Estado y los Consejos de Administración Provincial para eliminar las restricciones actuales que impiden la prestación de servicios y ventas de insumos directamente a las UBPC, reconociendo su personalidad jurídica.

⁶³ *Vid. Ibidem.*, artículo 19 d).

⁶⁴ *Vid.* DL142/93, artículo 1.

⁶⁵ *Vid.* RG/12 de la UBPC, artículo 17.

⁶⁶ *Vid.* DL142/93, artículo 2 c)

⁶⁷ MINISTERIO DE LA AGRICULTURA: *Compendio de Documentos sobre las UBPC*, La Habana, 2012, pp. 9 - 12.

⁶⁸ *Vid.* RG/12 de la UBPC, artículo 21.1.2, entre otros.

Esta tendencia habría de garantizar en un futuro próximo, que las relaciones jurídicas que establezcan las cooperativas agrarias sean en un ambiente de «...igualdad y pleno ejercicio de la capacidad legal de los sujetos intervinientes y de responsabilidad personal y patrimonial sin cortapisas estatales o políticas directivas, incluyendo las empresas estatales y especialmente las agropecuarias»⁶⁹, lo cual no desdice la necesidad de una correcta planificación económica que cada vez habrá de ser más participativa.

En tal sentido, es positivo encontrar en la L95/02 la indicación para que se cree una Comisión de Control y Fiscalización encargada de supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales y la utilización de los recursos financieros y materiales tanto en las CPA como en las CCS⁷⁰. Sin embargo, cuando de autocontrol se habla no corren igual suerte las UBPC, a quienes el nuevo Reglamento General continúa ofreciendo —pese a las flexibilizaciones referidas— una formulación que «...sigue las reglas de un clásico reglamento administrativo en la constitución, funcionamiento y disolución de entidades estatales»⁷¹, por lo que no deja mucho espacio para desarrollar sus propias estructuras de control y fiscalización.

Cuando se analiza el marco legal que regirá el control y las relaciones contractuales de las Cooperativas no Agropecuarias cubanas, es fácil advertir como el legislador se separa del tradicional modelo de dependencia que ha caracterizado a las cooperativas en el país, implementando fórmulas más avanzadas que equilibran de un lado libertad de gestión y control y del otro responsabilidad social.

En tal sentido, el DL305/12 en su artículo 20 dispone que «las cooperativas (...) elaboran sus planes de ingresos y gastos en correspondencia con el nivel de producción y servicios proyectado, tomando en cuenta los vínculos contractuales que establezcan con las empresas, unidades presupuestadas y demás formas de gestión económica»⁷². Para ello «las Cooperativas disfrutarán de iguales condiciones con res-

⁶⁹ FERNÁNDEZ PEISO, A.: *Lecturas en pro...*, *ob. cit.*, p. 153.

⁷⁰ Lo indicado se complementa en el Capítulo V: «DIRECCION Y ADMINISTRACION», Sección Quinta: «De la Comisión de Control y Fiscalización», de sus respectivos Reglamentos Generales.

⁷¹ FERNÁNDEZ PEISO, A.: *Lecturas en pro...*, *ob. cit.*, p. 10, aludiendo a las recién derogadas disposiciones reglamentarias de las UBPC situación que perdura en el nuevo RG/12 de las UBPC.

⁷² En similares términos complementa el artículo 55 del Reglamento General (D309/12), estipulando que: «Los planes internos de la Cooperativa se elaboran por el órgano de administración [el suyo] tomando en consideración, cuando corresponda, el pedido estatal y otros compromisos, y serán aprobados por la Asamblea General.»

pecto al resto de las formas productivas y de servicios del país en la producción, la comercialización y los servicios que puedan desarrollar según los fines para los que fue constituida»⁷³. Además, «en la condición de titulares o propietarios de sus producciones y servicios, las Cooperativas pueden realizar ventas directas sin intermediarios, después de cumplir sus compromisos con el Estado, en los casos que corresponda»⁷⁴.

En consonancia con lo anterior, advierte el artículo 25 del DL305/12 que «los precios y tarifas de los productos y servicios que comercialicen las cooperativas se determinan por estas, según la oferta y la demanda, excepto aquellos que se establecen por los órganos estatales competentes», excepciones que responden a un interés general y que no se prevén solamente para las cooperativas⁷⁵.

Por último, destaquemos que el DL305/12 orienta en su artículo 19 la creación de una Comisión de Control y Fiscalización que, según el D309/12 tiene la función de supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la utilización de los recursos financieros y materiales de la cooperativa⁷⁶, con lo cual se pondera el autocontrol interno.

Tales libertades para desarrollar la autogestión y el autocontrol tal vez expliquen el carácter experimental⁷⁷ de estas novedosas formas de gestión y su riguroso proceso administrativo de aprobación-constitución que retorna en caso de disolución, como veremos de inmediato.

C) TAMBIÉN EN EL PROCESO DE DISOLUCIÓN...

Semejantes, por estrictos y engorrosos, resultan los procesos administrativos de aprobación y disolución de las cooperativas nacionales. Para las agropecuarias, exige la ley se concluya en todo caso con Resolución autorizante del Ministerio de la Agricultura, en cuya obtención la voluntad de los cooperativistas es preterida o subyugada con respecto a

⁷³ D309/12, artículo 66.1.

⁷⁴ *Ídem.*, artículo 66.2

⁷⁵ Resolución 427/12 del Ministerio de Finanzas y Precios: «DUODÉCIMO: Los precios y tarifas de los productos y servicios que comercialicen las cooperativas no agropecuarias se determinan por estas, según la oferta y demanda.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, aquellos precios y tarifas que se establecen con carácter obligatorio para todas las entidades, los cuales serán aprobados de acuerdo a lo regulado por este Ministerio, de conformidad con las características de los productos y servicios que se comercialicen por la cooperativa.»

⁷⁶ Complementa de forma similar el artículo 45 del Reglamento General (D309/12).

⁷⁷ *Vid.* Segundo POR CUANTO y artículo 1 del DL305/12.

otras más cercanas a la autoridad decisora⁷⁸. Entre las causales que dan lugar a la disolución se contemplan, además del acuerdo de sus respectivas Asambleas Generales, «el interés del Estado»⁷⁹ y la «utilidad pública o el interés social»⁸⁰. De estas últimas no se define el contenido en las normas reglamentarias, tornándose ambiguas e imprecisas, por lo que debería —al menos— preverse en la ley la posibilidad de recurrir judicialmente la resolución administrativa que dé lugar a la disolución con base en ellas.

Para las no agropecuarias, se dispone que no podrán extinguirse sin la previa aprobación del órgano, organismo o entidad nacional que autorizó su constitución⁸¹, la que también puede revocar esta autorización ante el incumplimiento de los fines y principios que la motivaron⁸². Estas facultades administrativas se manifiestan en el DL305/12 sin suficiente complemento reglamentario⁸³, por lo que resultan proclives a encubrir arbitrariedades y, por consiguiente, limitar sin justa causa la autonomía de la cooperativa. A tono con ello, también es de exaltar que no se contemple en la ley la posibilidad de iniciar un proceso de disolución societario por libre acuerdo de la Asamblea General cuando, sin embargo, se ofrece autonomía estatutaria para prever causales de disolución⁸⁴.

Sobre esta base podríamos concluir que la implementación legal de la autonomía cooperativa en Cuba presenta síntomas de recuperación derivados del contexto de transformaciones en que se adentra el país; aunque parece restarle un largo trecho antes de poder exhibir los niveles necesarios y deseados.

IV. Conclusiones

A partir de lo anterior, podemos concluir que:

Primera. El principio de autonomía e independencia, producto a su trascendencia ideológica, no es reconocido expresamente por la ACI como parte de la identidad cooperativa hasta finales del pasado siglo

⁷⁸ Vid. Capítulo X, Sección Segunda de la L95/02; Capítulo XII, Sección Segunda de los Reglamentos Generales para las CPA y CCS; y Capítulo VIII, Sección Segunda del RG/12 para las UBPC.

⁷⁹ RG/12 de las UBPC, artículo 73.

⁸⁰ L95/02, artículo 80.

⁸¹ DL305/12, artículo 15.

⁸² Vid. *Ídem.*, artículo 31 d).

⁸³ Vid. D309/12, Capítulo VIII: «Disolución y Liquidación».

⁸⁴ Vid. DL305/12, artículo 31 a).

(Declaración sobre la Identidad Cooperativa, Manchester, 1995). Su contenido resguarda a la figura —al menos en el plano formal— de la fuerza de las instituciones públicas y del poder absorbente del capital; pero, una cosa es la formulación del principio para la orientación del cooperativismo y otra su modulación y vigencia en cada ordenamiento jurídico concreto.

Segunda. El Derecho, para garantizar la «autonomía e independencia» de la cooperativa debe propiciarle un ambiente institucional apropiado; suficiente sistematicidad, coherencia y flexibilidad en el ordenamiento jurídico que, además de reconocer formalmente el principio, de él habrá de informarse —de forma transversal— para la regulación del proceso de constitución, control y disolución de la figura.

Tercera. El actual contexto de transformaciones en que se adentra Cuba es propicio para perfeccionar la implementación legal de la autonomía cooperativa, en tanto su eficacia requiere: una plataforma legal sistematizada, coherente y flexible que refuerce la auto-regulación cooperativa; un ente público que homogenice e impulse la política de atención y fomento del sector cooperativo nacional, fortaleciéndolo para asumir —paulatinamente— su propia organización; y superar el modelo de dependencia y paternalismo en que se basan las relaciones jurídicas entre el Estado y las cooperativas en cuanto al otorgamiento de personalidad jurídica, determinación del objeto social, planificación, libertad contractual, disolución, etc., favoreciendo un clima de autogestión, autocontrol y responsabilidad social.

V. Bibliografía y otras fuentes

- CENCERRADO MILLÁN, E.: «El régimen Fiscal de las Cooperativas», en MORÁN GARCÍA, M. (coordinador): *Internacionalización de las cooperativas. Aspectos jurídicos, económicos geográficos y sociológicos*, tirant lo Blanch, monografía 578, Valencia, 2008, pp. 71-88.
- , *Derecho Cooperativo, Anales del III Congreso Continental de Derecho Cooperativo*, Intercoop, Rosario, 1987
- CRACOGNA, D.: «Los principios cooperativos en el Proyecto de Ley Marco para las Cooperativas de América Latina», *Boletín de la AIDC*, Núm. 23/24, Mayo-Agosto/Septiembre-Diciembre, Universidad de Deusto, Bilbao, 1995, pp. 141-154.
- , «*La legislación cooperativa en el mundo de hoy*», documento presentado en el Seminario de Legislación Cooperativa en Uruguay el 22 de noviembre de 2001, consultado en <http://www.neticoop.org.uy/article118.html>.
- FERNÁNDEZ BULTÉ, J.: *Teoría del Estado y el Derecho*; t. Teoría del Derecho; Ed. Félix Varela; La Habana; 2002.

- FERNÁNDEZ PEISO, A.: «Estudios jurídicos del cooperativismo», en *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas*, La Habana, 2003, pp. 187-210.
- , *El fenómeno cooperativo y el modelo jurídico nacional. Propuesta para la nueva base jurídica del cooperativismo en Cuba*, tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, Cienfuegos, 2005.
- , *Lecturas en pro del cooperativismo, ante las imprescindibles transformaciones económicas del socialismo cubano*, Universo Sur, Cienfuegos, 2006.
- , *La Cooperativa. Bases para su legislación en Cuba*, Ciencias Sociales, La Habana, 2012.
- GADEA, E.; SACRISTÁN, F. y VARGAS VASSEROT, C.: *Régimen jurídico de la sociedad cooperativa del siglo XXI. Realidad actual y propuestas de reforma*, Ed. Dykiston, Madrid, 2009.
- GADEA, E.: «La Constitución de las Sociedades Cooperativas en la Legislación Española», *Boletín de la AIDC*, Núm. 22, Enero–Abril, 1995, Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 9 - 24.
- , *Evolución de la legislación cooperativa en España*, Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, 1999.
- GARCÍA MÜLLER, A.: *Instituciones de Derecho Cooperativo, Social, Solidario o de Participación*, Mérida, 2006.
- , *Bases Jurídicas de las Políticas Públicas sobre Cooperativas*, consultado en www.tau.org.ar
- HENRY, H.: *Cuadernos de Legislación Cooperativa*, OIT, Ginebra, 2000, p. 23, consultado en www.redelaldia.org/IMG/pdf/0105.pdf.
- KAPLAN DE DRIMER, A. y DRIMER, B.: *Las cooperativas. Fundamentos – Historia – Doctrina*, Ed. Intercoop, Buenos Aires, 1981.
- LABRADOR MACHÍN, O.: *La eficiencia socioeconómica de las cooperativas tabacaleras en los marcos de la reestructuración de la economía cubana*, tesis presentada en opción al grado de Doctor en Ciencias Económicas, CEDCOM, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Pinar del Río, 1998.
- MARÍN DE LEÓN, I.: *Perfeccionamiento de las relaciones Estado–cooperativas Cuba en los marcos de la actualización del modelo económico*, Tesis en opción al Título Académico de Máster en Administración de Empresas Agropecuarias, CEDCOM, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Pinar del Río, 2011.
- RODRÍGUEZ MUSA, O.: «Socialismo, Cooperativismo y Derecho. Dialéctica necesaria para la actualización del modelo económico cubano», *Boletín de la AIDC*, Núm. 46, Universidad de Deusto, Bilbao, 2012, pp. 79-105.
- SENET VIDAL, J.M.: «Constitución de la Cooperativa. Registro de Cooperativas», en FAJARDO GARCÍA, G. (coordinadora): *Cooperativas: Régimen Jurídico y Fiscal*, tirant lo Blanch, monografía 738, Valencia, 2011, pp. 33-58.

Otros documentos

- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL (ACI): «*Declaración Sobre la Identidad Cooperativa*», Manchester, 1995, reproducida y comentada por «EL HOGAR OBRERO: COOPERATIVA DE CONSUMO, EDIFICACIÓN Y CRÉDITO LTDA» consultado en <http://www.elhogarobrero1905.org.ar>.
- Ley Marco para las Cooperativas de América Latina*, San José, 2009, consultada en www.aciamericas.coop
- CASTRO RUZ, R.: *Informe Central al VI Congreso del Partido Comunista de Cuba*, La Habana, 16 de abril de 2011, consultado en <http://www.cubadebate.cu/opinion/2011/04/16/texto-integro-del-informe-central-al-vi-congreso-del-pcc/>
- MINISTERIO DE LA AGRICULTURA: *Compendio de Documentos sobre las UBPC*, La Habana, 2012.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT): *Recomendación sobre la Promoción de las Cooperativas*, Ginebra, 2002.
- PUIG, Y. y MARTÍNEZ, L.: «*Avanzamos a buen ritmo*», aseguró Raúl ante Consejo de Ministros» en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2013/04/04/avanzamos-a-buen-ritmo-aseguro-raul-ante-consejo-de-ministros/>
- VI CONGRESO DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, aprobado por el 18 de abril de 2011, en www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf.

Legislación nacional

1. Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976.
2. Código Civil, Ley 59 de 16 de julio de 1987.
3. Ley 95 del 2 de noviembre de 2002, «Ley de Cooperativas de Producción Agropecuaria y de Créditos y Servicios»
4. Decreto-Ley 142 de 20 de septiembre de 1993, «Sobre las Unidades Básicas de Producción Cooperativa»,
5. Decreto – Ley 305 de 11 de diciembre de 2012, «De las Cooperativas no Agropecuarias»
6. Reglamentos Generales de las CPA y las CCS, aprobados mediante Acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros el 17 de mayo de 2005
7. Resolución 574 de 13 de agosto de 2012 del Ministerio de la Agricultura, «Reglamento General de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa»
8. Decreto 309 de 28 de noviembre de 2012, «Reglamento para las Cooperativas no Agropecuarias de Primer Grado»