

La integración europea como proyecto económico. El papel del modelo productivo en la falta de gobernanza democrática

The European integration as an economic project. The role of the production model in the lack of democratic governance

ALBERTO SÁNCHEZ GONZÁLEZ

Universidad Autónoma de Madrid
Ciudad Universitaria de Cantoblanco, 28049 Madrid
Alberto.sanchezg@estudiante.uam.es
ORCID 0000-0002-9608-9622



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.79.2022.687-718>

Resumen: En este texto presentamos el proceso de integración europea como el resultado de las dinámicas económicas de cada momento histórico. Buscamos establecer una relación entre el modelo productivo, las relaciones sociales y de producción y los avances en el proceso de integración, así como el modelo de gobernanza resultante.

Revisamos, igualmente, la atención que prestan neofuncionalismo e intergubernamentalismo a las lógicas de acumulación dentro del capitalismo como motor de la integración.

Así, a través de una aproximación histórica, buscamos comprender cómo las lógicas que se encuentran detrás de la integración europea han condicionado su modelo actual de gobernanza, deparando las estructuras de decisión en materia económica de los mecanismos de participación política ciudadana y control popular.

Palabras clave: Democracia; gobernanza; integración; Unión Europea; neofuncionalismo; intergubernamentalismo; capitalismo; Comisión Europea; BCE.

Abstract: In this paper, we present the European integration process as the result of the economic dynamics of every historical moment. We intend to establish a relationship between the production model, the social relations derived from it and the European integration process as well as the resulting governance model.

We consider that intergovernmentalist approaches, as well as the neo-functionalists, pay little attention to the accumulation logics within capitalism as an integration path, conditioning its features. Thereby, we try to understand the logics behind the European integration, those determining the governance model and pulling the ruling structures apart from the citizen participation mechanisms. Through a historical approach we will spotlight the needs of the capitalist model, connecting it with the evolution of the integration process.

Keywords: democracy; governance; integration; European Union; neo-functionalism; intergovernmentalism; capitalism; European Commission; ECB.

INTRODUCCIÓN

¿Podemos considerar que la Unión Europea que conocemos hoy es producto de la voluntad política de los ciudadanos? ¿O podríamos considerarla como el producto de otros factores? ¿Qué factores serían éstos?

El presente texto trata de poner en valor algunas cuestiones sobre el proceso de integración a las que se ha prestado tradicionalmente poca atención, pero que nosotros consideramos de gran relevancia a la hora de comprender cómo se ha ido desarrollando el proceso de integración europea y, sobre todo, qué resultado nos ha arrojado en términos de gobernanza económica y participación política ciudadana.

A nuestro modo de ver, la UE que vivimos hoy no es consecuencia de la voluntad política resultante de los conflictos que asolaron Europa durante la primera mitad del siglo XX, sino que es el resultado de las necesidades históricas del modelo productivo, y su evolución ha avanzado en relación con los intereses de éste.

Esto ha generado, como resultado de su adaptación al sistema de producción neoliberal, un modelo de gobernanza económica específico, cuya función principal consiste en devolver al Estado su naturaleza elitista, alejando las decisiones económicas de los mecanismos de participación política ciudadana. No obstante, consideramos que este proceso, lejos de finalizar, se encuentra en una fase concreta, producto de una relación de fuerzas específicas que están en constante cambio.

1. LA INTEGRACIÓN EUROPEA COMO «PROCESO ORIENTADO» HACIA UN «PROYECTO»

No consideramos oportuno entender el proceso de integración europea como la realización ideal de un proyecto político neoliberal. Por el contrario, debemos entenderlo como un proyecto que, en su avance hacia la realización de un modelo de gobernanza «ideal», se encuentra en una fase específica de su desarrollo, consecuencia a su vez de una relación de fuerzas opuestas específica que se enfrentan tanto en términos intraeuropeos como en términos globales. Esto nos obliga a pensar el

proyecto europeo como «proyecto inacabado», pendiente de futuros avances y retrocesos (dependiendo de la perspectiva del observador), pero que dio un salto cualitativo tras el estallido de la crisis de 2008 hacia su realización, lo que nos permite entender las lógicas que se sitúan detrás de éste. A este respecto, el presente texto trata de esbozar, con la intención de explicar el progreso actual, las fases de deconstrucción del modelo anterior, formulación y consolidación del actual desde una perspectiva histórica.¹

Al mismo tiempo, debemos entender que el proceso de integración de la UE ha seguido las mismas lógicas en su desarrollo que cualquier otra superestructura: la UE es el resultado del modelo de producción, en este caso capitalista, y de las relaciones sociales que emanan de éste. Así, desde una perspectiva histórica, y como desarrollaremos más adelante, las distintas fases en el proceso de integración, así como la UE resultante, son el resultado lógico de: (1) las relaciones de producción en el keynesianismo y (2) de la transformación de las dinámicas económicas globales hacia el neoliberalismo, siendo coherentes con las relaciones de producción y de poder insertas en éste y el modo en que éstas se conforman a nivel estatal y continental.

2. EL PAPEL DE LOS ESTADOS EN EL DESARROLLO HISTÓRICO DEL «PROCESO»²

En general, partimos de la idea de que el proceso de integración europeo, así como la evolución de las competencias estatales durante el proceso y las transformaciones sociales y económicas que se han sufrido en el seno de éstos, responden a las necesidades del modelo de producción

¹ Van Der Pijl, K. (2006). A Lockean Europe. *New Left Review*, n° 37, Ene-Feb.

² En línea con el pensamiento de De Graaff o Van Apeldoorn, consideramos que el Estado ha jugado un papel indispensable en la creación de espacios de acumulación capitalista y el mantenimiento y promoción de éstos. Entendemos que su naturaleza no es independiente y están íntimamente ligados a la naturaleza del modelo productivo capitalista (en el caso occidental). Coincidimos con Gindin y Panitch (2012) en que la relación del Estado occidental como promotor de los modelos de acumulación capitalista es inseparable del mismo Estado.

Consideramos igualmente importante en este sentido la lectura de Wissel, J. y Wolff, S. (2016). *Political Regulation and the Strategic Production of Space: The European Union as a Post-Fordist State Spatial Project*. Institute for Social Research, Goethe University Frankfurt.

capitalista keynesiano en un primer momento, y neoliberal en su última fase.

En este sentido, la evolución de los Estados europeos nos puede proporcionar algunas pistas sobre su papel en el proceso de integración. Así, los Estados tras la II GM respondían a una naturaleza dual, en la que los mecanismos de control y participación ciudadana permitían a las masas de trabajadores definir, o en el menor de los casos condicionar, las políticas económicas de sus Gobiernos. Este modelo dual, producto del modelo de producción keynesiano fundamentado en el pacto Capital - Trabajo, se fue consolidando en Europa Occidental gracias a los movimientos sociales organizados, oponiéndose a la naturaleza inicialmente elitista del Estado, la cual respondería de manera más coherente a las lógicas de poder insertas en éste y que se encuentra en sus mismos orígenes históricos.³

Sin embargo, una vez retomado el proceso de integración, los Estados europeos comienzan a retornar a su naturaleza inicialmente elitista, percibiéndose los mecanismos de participación ciudadana como un obstáculo en la obtención de beneficios por parte de las élites económicas insertas en dichos Estados. De este modo, una fracción de dichas élites busca «independizarse» de los mecanismos de control popular gracias a los cambios en los Estados a la hora durante la integración europea.⁴

De este modo, podemos afirmar que los Estados no pierden soberanía según avanza el proceso de integración, pues gran parte las decisiones que se toman a escala europea son debatidas y consensuadas entre representantes de los Estados, sino que lo que hacen es desconectarse de sus mecanismos de control popular. Esto supone, como ya hemos afirmado, una recuperación del carácter elitista del Estado⁵ en detrimento de los mecanismos de representación ciudadana.

³ Gindin, S. y Panitch, L. (2012). *The making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire*. Coincidimos con ambos autores cuando exponen la evolución de los movimientos de trabajadores y de la relación existente entre las capacidades de éstos y su influencia en las políticas públicas.

⁴ Sobre la transformación del Estado-Nación en el marco de la integración europea: Bickerton, C. J. (2012). *European Integration: From Nation-States to Member States*. Oxford University Press.

⁵ Siguiendo el planteamiento de Bickerton, consideramos que una de las transformaciones de los Estados al integrarse radica en la capacidad de las élites de operar también (léase preferentemente) en el ámbito europeo, pues éste se ha revelado como menos democrático.

De la misma manera, podemos interpretar que el proceso de integración, más allá de las diferentes teorías que explican sus pasos, puede entenderse en su conjunto como la creación de una superestructura capaz de responder a las necesidades del modelo productivo de cada momento, así como de sus élites, cuando el Estado no pudo continuar haciéndolo en solitario.

Así, y según este planteamiento, el objetivo de los Estados al desprenderse del control ciudadano durante la segunda fase de la integración era garantizar la restitución de una economía de mercado neoliberal que mantuviera y ensanchara los beneficios de las élites transnacionales una vez que el modelo capitalista anterior había llegado a su límite.

Como resultado, nos encontramos con unos Estados en los que la participación sigue siendo posible a través de sus herramientas tradicionales (incluso con algunas nuevas), aunque viendo reducidas las áreas competenciales sobre las que dicha participación puede ejercerse. Así, aquellas materias que puedan afectar a las actividades económicas en su conjunto quedarían fuera de las capacidades de control ciudadano debido al diseño de la gobernanza económica de la UE, tejido por unas élites económicas que, al tornarse paulatinamente transnacionales, son capaces de actuar desde las instituciones europeas de una manera más efectiva.⁶

3. DESARROLLO HISTÓRICO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN UNIDO A LAS FASES DEL CAPITALISMO

A la hora de entender las conexiones entre la integración europea y las fases del desarrollo capitalista debemos tener presente la idea, mencionada más arriba, de que la función del Estado, respondiendo a la naturaleza elitista de éste, consiste en organizar las relaciones sociales para así poder mantener y desarrollar el modelo económico, en este caso capitalista. En este sentido, la evolución del modelo productivo provoca de manera inmediata una necesidad de transformación en la

⁶ Katrougalos, G. (2014). «Global Administrative Law and Democracy» *Jean-Monnet Working Paper 14/14*. Nueva York: New York School of Law.

superestructura jurídico-administrativa que le da soporte, sea ésta el Estado o un conjunto de éstos.⁷

Dicho esto, es necesario comprender cómo el proceso de integración europea responde a las necesidades del modelo de producción desde finales de la II Guerra Mundial. Esto animó a los Estados a coordinar sus capacidades de producción, evitando así una escalada en la competencia, a lo que tenemos que sumar la necesidad de crear instituciones que coordinaran el uso de los fondos del Plan Marshall, que por otra parte respondía a la necesidad de que Europa se recuperase en términos de consumo de cara a vender el exceso de producción industrial estadounidense.⁸

Así, podríamos señalar una primera etapa que iría desde el comienzo de la reconstrucción europea tras la II GM hasta la caída del sistema de Bretton-Woods; y una segunda etapa que se iniciaría tras la caída del patrón oro y que duraría hasta nuestros días.^{9,10}

Así, el contexto postbélico y de recuperación define las características del nuevo marco en el que se encuadrarán los diferentes modelos económicos europeos¹¹. En términos generales, el modelo económico keynesiano naciente tras la guerra buscaba el desarrollo de estructuras

⁷ Coincidimos con esta idea, principal en el marxismo, presente ya en Engels, F. *El Origen de la Familia, de la Propiedad Privada y el Estado*.

⁸ Recomendamos la lectura del decreto Foreign Assistance Act of 1948 Economic Cooperation Act of 1948, disponible en https://www.marshallfoundation.org/library/wp-content/uploads/sites/16/2014/06/Foreign_Assistance_Act_of_1948.pdf

De su lectura podemos extraer, en otras cuestiones, la casi obligatoriedad de importar de EE. UU. todas las mercancías para la recuperación, así como la necesidad de alejar la influencia soviética de Europa Occidental. Esto condicionó que Europa se abriera a las relaciones comerciales con EE. UU., lo que permitió abrir mercados para la producción industrial americana.

⁹ Aclaramos que la aplicación de estos marcos temporales sufre diferencias dependiendo de los territorios. Parte del Sur de Europa mantuvo modelos económicos escasamente industrializados y distanciados de las dinámicas globales.

¹⁰ Consideramos que es pertinente abrir el debate acerca de la actual desintegración del modelo de producción capitalista en su versión neoliberal, dadas las crecientes contradicciones en su seno, sumadas a la emergencia climática. Para más información a este respecto Streeck, W. (2014). ¿Cómo terminará el capitalismo? *New Left Review* n° 87 Jul-Ago. Disponible en <https://newleftreview.es/issues/87/articles/wolfgang-streeck-como-terminara-el-capitalismo.pdf>

¹¹ Tras los Acuerdos de Bretton-Woods nace un modelo económico que tendrá diferente asiento en las diferentes regiones y Estados europeos, dependiendo del sustrato en el que se desarrollase. Así, nos encontramos con economías poco industrializadas en el sur y con otras mucho más avanzadas en el centro y norte de Europa.

estatales más o menos sólidas, en las que se instalaban mecanismos de compensación (impuestos e inversión pública), así como mecanismos de representación que garantizaran una relativa participación política¹². La presencia al mismo tiempo de modelos sociales y económicos alternativos, como el soviético, pudo ejercer cierto grado de presión sobre las instituciones de la Europa keynesiana de cara a mantener niveles de vida aceptablemente altos de manera generalizada, así como un rango de participación política amplio¹³.

En aquellos espacios en los que el modelo se implantó de manera más firme, se comenzó a desarrollar una relación Capital-Trabajo marcada por un reparto que, aunque desigual, permitía un crecimiento de los niveles de vida de las clases populares, con políticas enfocadas hacia el pleno empleo y marcadas por la seguridad laboral y económica.¹⁴

Es en esta primera etapa en la que se consolidan la mayor parte de los mecanismos de representación ciudadana (Parlamentos, sufragios cada vez más inclusivos), a pesar de que su desarrollo fue desigual en los distintos territorios.¹⁵ Del mismo modo, una de las consecuencias del modelo productivo fue la mejora en las capacidades de organización de los trabajadores, lo que a su vez permitió asentar los mencionados avances democráticos.

Una de las consecuencias de dicho proceso fue la paulatina transformación de la naturaleza del Estado desde su elitismo inicial hacia una dualidad (mayor participación popular) cuyas contradicciones, a la

¹² Dicha participación no pretendía ser completa, pues determinadas cuestiones se situaban fuera del debate público. No obstante, la participación política se incrementó en aquellos espacios en los que el modelo pudo asentarse de manera más firme.

¹³ La influencia del modelo soviético en la Europa de posguerra, aunque sujeta a debate, parece haber servido de alternativa al modelo capitalista, a tenor de la mejora de las condiciones materiales de vida de las clases trabajadoras soviéticas. Esto permite abrir el debate sobre la influencia positiva de dicho modelo a la hora de favorecer la participación política ciudadana en la Europa democrática, a modo de contrapeso.

¹⁴ Lahera Sánchez, A. (2015). «La crítica de la economía de mercado en Karl Polanyi: el análisis institucional como pensamiento para la acción». *Reis*, pp 27-54. Era necesario impedir que situaciones de pobreza generalizada derivasen en el apoyo a opciones políticas iliberales.

¹⁵ En aquellos espacios en los que el modelo keynesiano no se asentó, estos mecanismos tampoco lo hicieron. Así, España, Portugal o Grecia, entre otros mantuvieron unas estructuras políticas y económicas propias.

postre, marcarían la finalización del modelo por el decrecimiento de las ganancias.¹⁶

Así, la conexión entre el modelo productivo, el modelo de gobernanza y el grado de avance en el proceso de integración europea reside en la necesidad de coordinar las políticas industriales de manera gradual, creando un marco de cooperación que permitiera que los mercados nacionales funcionaran mejor y los rendimientos continuasen creciendo. En este sentido, más que los Estados, las élites eran las principales beneficiarias del modelo.¹⁷

Al mismo tiempo, las capacidades crecientes de presión por parte de los movimientos sociales organizados impedían, ya fuera a través de los mecanismos de participación y control ciudadanos u otros medios, la aplicación de medidas que implicasen un empeoramiento de las condiciones de vida de las masas trabajadoras, lo que limitaba el rango de acción de las élites a través de las estructuras de los Estados¹⁸. Este fenómeno, aunque marcadamente desigual a lo largo del continente, marcaría un punto de inflexión en el proceso de integración durante las décadas sucesivas.

Así, en la década de los 70, las economías capitalistas empezaron a mostrar síntomas de agotamiento en términos de beneficios empresariales, a lo que contribuyó la solidez de los movimientos sociales y su capacidad de utilización de los mecanismos de control ciudadano a

¹⁶ Huntington anunció ya en 1975 la necesidad de reducir los niveles de democracia en las economías capitalistas con la finalidad permitir la gobernabilidad dentro del nuevo modelo capitalista. Esto serviría para argumentar sobre los límites de la relación democracia-capitalismo: Huntington, S., Crozier, M. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.

¹⁷ Añadiremos que, siguiendo el planteamiento de Van Apeldoorn, la creciente interconexión de los mercados benefició a aquellas élites que estaban mejor posicionadas en la carrera por superar las economías estatales. Esto pavimentó el camino a una integración económica cada vez mayor, acorde con los intereses de dichas élites. Se puede encontrar más sobre este punto en Van Apeldoorn, B. (2002). *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. Londres: Routledge.

¹⁸ Los Gobiernos, expuestos a periodos electorales, no siempre fueron capaces de imponer la agenda de las élites debido a las capacidades organizativas y de movilización electoral de los movimientos obreros. La superación del marco estatal estaría ya en el horizonte.

nivel estatal.¹⁹ Esto contribuyó a instalar la idea de que tras la crisis económica se encontraba el exceso de democracia²⁰.

Es a comienzos de los años 70 cuando situamos el inicio en el cambio de paradigma económico, lo que tendría consecuencias a nivel de la superestructura. Así, la devaluación del USD y la subida de los tipos de interés por parte de la Reserva Federal (EE. UU.) supone el derrumbe controlado del sistema de Bretton-Woods y el nacimiento de un nuevo modelo con una relación Capital-Trabajo diferente, inclinada de manera muy acusada hacia el capital y la capacidad de éste para moverse por encima de las capacidades de los Estados.²¹ Dicho modelo se fue implantando de manera paulatina, aunque desigual, por Europa, condicionando el modelo de gobernanza y el proceso de integración.

Más allá de las peculiaridades de la crisis, podemos afirmar que marca el final de un modelo económico, lo que supondría cambios en el modelo de gobernanza que le daba soporte. En el caso europeo, tanto el modelo de gobernanza estatal como el de integración europea se mostraron poco capaces de sustentar el modelo económico naciente. Esto se debía en gran medida a relativa solidez de los mecanismos de representación y control popular en las principales economías europeas, que ejercían una considerable presión sobre las políticas públicas. Esto anticipaba futuros cambios orientados a superarlos, comenzando a ser necesaria una nueva superestructura por encima de los Estados. Ésta no dispondría de sistemas de representación, o serían muy limitados, y carecería de un *demos* articulado capaz de movilizarse u organizarse.

De cualquier modo, el proceso de construcción de dicha superestructura vendría marcado por las necesidades de las élites económicas y avanzaría conforme al grado de madurez de éstas en relación con las dinámicas globales. De este modo, conforme una fracción de las élites capitalistas se fue independizando de las economías nacionales, insertándose en la economía continental, se hizo necesario avanzar en el proceso de integración, resultando dichas élites favorecidas frente a aquellas más

¹⁹ Entendemos que se dieron múltiples factores económicos que contribuyeron a esto, pero por razones de espacio no serán tratados aquí.

²⁰ Huntington, S., Crozier, M. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.

²¹ Es importante que recordemos que los Estados eran (y en gran medida son) los únicos espacios de legitimidad democrática. Situarse por encima de los Estados supone escapar al control democrático.

vinculadas a las economías nacionales. Una vez que aquellas mismas élites comenzaron a insertarse en las dinámicas globales²², se hizo necesario modificar el marco jurídico de la UE hacia una todavía mayor libertad de capitales.

Así, en tanto que la superestructura en desarrollo sería un necesario reflejo del modelo de producción, su desarrollo vendría marcado por las lecciones que ya venían advirtiéndose desde los 70: las ganancias empresariales eran incompatibles con los altos niveles de democracia. Esto marcó los parámetros de la integración europea: la creación de un sistema de decisión controlable por las élites económicas, ejecutable por los Estados y poco expuesto a las capacidades de control de la ciudadanía.

Paulatinamente, esta estructura fue adquiriendo competencias nuevas, conforme las élites económicas requerían nuevos espacios de explotación y gestión, siendo dichas competencias «cedidas» por los Estados. Así, podemos establecer una relación entre las necesidades de las élites y las competencias de la UE, que eran gestionadas en ausencia de control popular. Finalmente, y como colofón a dicho proceso, se alcanza la unión monetaria y la unión bancaria, que garantizaría la eliminación de cualquier barrera interna al incremento de los beneficios empresariales.

De este modo, podemos ver que el proceso de integración europea y la evolución de los Estados y el papel jugado por éstos en el proceso

²² Este proceso nos ayuda a explicar en gran medida el modo en que se generó el proceso de acumulación de riqueza en algunas zonas de la UE, pues fueron sus élites económicas las que lideraron (o estuvieron mejor posicionadas durante) el proceso de independencia de las economías estatales primero, y regionales-continetales después. A este respecto, es importante que tengamos en cuenta que dicha élite, finalmente trasnacional, no representa de manera natural los intereses de toda la clase capitalista. No obstante, «impone» sus intereses al resto mediante una estrategia basada en la inclusión de demandas de los grupos subordinados para impedir el cuestionamiento de su hegemonía cultural y económica. Así, nos encontramos con la situación de que los intereses de una fracción de la clase capitalista se convierten primero en hegemónicos dentro de toda la clase capitalista para, a continuación, convertirse en dominantes.

Mas información sobre esta cuestión en:

Van Apeldoorn, B., Overbeer, H. y Ryner, M. (2003). Theories of European integration. A Critique. En Cafruny, A. M. y Ryner, M. (Ed) *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*. (pp. 17-45). Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.

McDonough, T., Reich, M. y Kotz, D. (2010). *Contemporary Capitalism and its Crisis: Social Structure of Accumulation Theory for the Twenty-First Century*. Cambridge University Press.

responden a las necesidades del modelo de producción keynesiano primero, y neoliberal después. En este sentido, estas transformaciones suponen la recuperación del carácter elitista de las superestructuras, siendo la ciudadanía la que pierde parte de su soberanía, que es recuperada por una fracción de las élites, insertas en los Estados y (de manera creciente) en las instituciones europeas.

4. NEOFUNCIONALISMO E INTERGUBERNAMENTALISMO COMO EXPLICACIONES PARCIALES DEL “PROCESO”

En este apartado haremos algunas consideraciones sobre las teorías principales a través de las cuales se ha explicado de manera principal el proceso de integración europea. Nuestra intención consiste en señalar el vacío existente a la hora de explicar las motivaciones que se encuentran detrás de dicha integración, tratando de aportar cierto grado de coherencia al conjunto del proceso.

Nuestra intención en este apartado es comprender las limitaciones que presentan tanto el neofuncionalismo como el intergubernamentalismo a la hora de explicar la integración europea. Así, a nuestro juicio, ambos enfoques presentan dificultades a la hora de explicar las relaciones de poder que se sitúan detrás de todo el proceso y cómo a partir de éstas se ha configurado un modelo de gobernanza que respondiese a las necesidades del modelo productivo.

En este sentido, consideramos que uno de los conceptos con mayor validez sería el de “spillover”, que nos ayuda a explicar la creciente integración (expansiva) referida principalmente a áreas económicas en respuesta a las necesidades del modelo productivo. No obstante, no coincidimos con la supuesta naturaleza automática del proceso; por el contrario, consideramos que su dirección viene marcada por factores tocantes a la relación de fuerzas existente en cada Estado y en las características de su modelo productivo y de las relaciones sociales derivadas de éste²³.

²³ Schmitter, P. (2005). *Ernest B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism*. Journal of European Public Policy. Disponible en https://www.academia.edu/10896209/Ernst_B_Haas_and_the_legacy_of_neofunctionalism

En este sentido, consideramos que este enfoque presta poca atención a las lógicas de poder que se insertan en los Estados y que nos ayudarían a completar la percepción del proceso.

Dicho concepto, que aplicado a la integración europea supone una creciente conexión de los sectores productivos de los distintos Estados, implica una pérdida de capacidad de control ciudadano sobre los diferentes sectores integrados. En este sentido, la capacidad de los ciudadanos para controlar el modelo económico descendía en la medida en que determinados sectores pasaban a ser competencia de agencias europeas no electas y que no respondían ante ninguna ciudadanía. El hecho de que tales instituciones estén situadas en un espacio sin “demos” articulable consideramos que responde a las necesidades del modelo productivo de desprenderse de parte del control de los mecanismos de participación ciudadana.

En relación con el enfoque intergubernamentalista como perspectiva dominante referida al segundo periodo de la integración, nos encontramos con algunas interrogantes que dicha perspectiva resuelve sólo de manera parcial. Aunque el resultado pueda parecer dirigido por los Gobiernos, nosotros consideramos que este enfoque no explica de manera satisfactoria la naturaleza de las posiciones de dichos Gobiernos. A este respecto, nosotros consideramos que dichos posicionamientos vienen determinados por las necesidades de sus modelos productivos nacionales y las relaciones sociales derivadas de éstos. Así, dichas posiciones no responderían tanto a cuestiones ideológicas como a las necesidades de las élites nacionales, ponderadas por la relación de fuerzas dentro de cada Estado.

En definitiva, ni neofuncionalismo ni intergubernamentalismo prestan suficiente atención a las relaciones de poder insertas en los Estados a la hora de explicar el proceso de integración. Si bien tienen en consideración la capacidad de presión por parte de actores privados (neofuncionalismo) o la inclusión de demandas de las élites nacionales en los posicionamientos de los Gobiernos (intergubernamentalismo), nosotros consideramos que no le otorgan el peso que realmente tendrían en el proceso de integración. Ambos enfoques tienen parcialmente en cuenta la influencia que el modelo productivo y sus élites pueden ejercer sobre la integración, pero le otorgan un rol relativamente secundario a la hora de explicar el proceso. Nosotros consideramos que las lógicas de poder insertas en el Estado son las mismas que han condicionado el proceso de integración y han generado un modelo de toma de decisiones específico

que es fiel reflejo de sus necesidades e intereses. Es precisamente el intento de democratizar el Estado tras la II GM (contrario a la lógica inicial de poder de éste) lo que acabaría motivando un proceso de integración²⁴. Así, uno de los objetivos del proceso de integración, así como su hilo conductor, ha sido alejar a la ciudadanía de la gobernanza económica.

Nosotros consideramos que una perspectiva neo-marxista, que incluya un enfoque trasnacional e histórico del proceso nos permitirá entender de manera más coherente el proceso de integración europea. Este enfoque materialista histórico sitúa en un lugar central la relación entre los modelos de producción (y las relaciones sociales que emanan de éstos) y el desarrollo de superestructuras. En ese sentido, no podemos entender la creación o evolución de un sistema político o superestructura sin tener en cuenta las relaciones sociales y de producción que lo generan. Así, el proceso de integración puede ser entendido a través de las contradicciones propias del modelo capitalista, primero keynesiano y luego neoliberal.

5. DESARROLLO ACTUAL DEL “PROYECTO” EUROPEO DE GOBERNANZA ECONÓMICA EN UN MARCO NEOLIBERAL

Una de las primeras ideas que queremos señalar en este momento es relativa a la orientación del «proceso» y cómo éste se va materializando en un proyecto de gobernanza económica con unas características específicas.

Uno de los rasgos que nosotros entendemos como principal es el que se refiere a los mecanismos de participación política ciudadana y control popular (en concreto a su ausencia) y la relación entre éstos y las dinámicas económicas globales.

Como ya hemos mencionado más arriba, la crisis del modelo keynesiano, que venía dando señales de su existencia desde finales de los 60, explota a mediados de los 70, dando lugar a una crisis mundial que sentaría las bases de un nuevo modelo económico²⁵.

²⁴ En este sentido, la función principal del proceso de integración consistiría en la “reelitización” de la gobernanza económica.

²⁵ Aclaremos que dicha crisis se extiende de manera heterogénea en el tiempo a través de los distintos territorios.

A partir de dicho momento, tras el derrumbe del sistema de Bretton-Woods, el capital necesitaba un nuevo nicho donde depositarse para generar nuevos ciclos de ganancias e inversión, en este caso a través de la deuda y de la inversión²⁶ (con un carácter crecientemente especulativo), lo que requería una legislación favorable. Este nuevo modelo, al aportar grandes niveles de beneficio, condenó a la desaparición a la mayor parte de los espacios en los que el keynesianismo mantenía cierto grado de vigencia²⁷, obligando a las superestructuras a modificar su naturaleza para dar soporte al nuevo modelo productivo.

Uno de los obstáculos principales que una fracción de las élites económicas²⁸ veía en las superestructuras del momento era precisamente la solidez de los mecanismos de representación y control popular, así como las competencias de los Estados sobre el modelo económico. Dicho modelo de gobernanza resultaba incompatible con el nuevo paradigma económico. Así, el capital se fue depositando en aquellos espacios en los que dichos mecanismos estaban poco asentados o las estructuras estatales fueran más elitistas (en contraposición a democráticas), generando los primeros ciclos de ganancias. Al mismo tiempo, una fracción de las élites europeas²⁹ comenzó a «independizarse» de sus respectivas economías nacionales, vinculándose paulatinamente a un espacio más continental que estatal³⁰, lo que hacía necesaria la creación de instituciones que ejercieran un papel protector sobre dicho espacio, con la intención de controlar su correcto desarrollo. Una de las “ventajas” de este contexto era la ausencia de mecanismos de representación y control ciudadano, respondiendo a una naturaleza elitista mucho más propicia para los intereses de dichos actores económicos.

²⁶ Fresnillo, I. (2013). *La deudocracia como amenaza global*. Observatorio de la Deuda en la Globalización.

²⁷ Los espacios en los que la relación de fuerzas impidió estas transformaciones sufrieron una evolución más progresiva hacia el modelo liberal, generando modelos intermedios.

²⁸ Recomendamos una lectura de Van Apeldoorn sobre la heterogeneidad de las élites en el capitalismo y cómo una fracción de éstas ha impuesto su visión e intereses al resto.

²⁹ Aclaremos que aquellos sectores o corporaciones más maduras fueron desligándose de las economías nacionales para competir a un nivel primero continental y luego global. Esto requeriría un marco jurídico y administrativo favorable. Así mismo, dichas élites se fueron agrupando en gran medida alrededor de diferentes asociaciones, a través de las cuales ejercían presión sobre las instituciones europeas y su personal de cara a influir en las políticas públicas.

³⁰ Este proceso se llevó a cabo de manera muy heterogénea en Europa occidental.

Como primera consecuencia, y ante la necesidad de dichas élites, el proceso de construcción europea retoma su impulso, no como resultado de una voluntad política sino como una respuesta a las exigencias del nuevo modelo económico.³¹

Según estas dinámicas se fortalecían, las élites que habían avanzado en este proceso de desconexión de sus mercados estatales fueron avanzando en su internacionalización, siendo más necesario si cabe avanzar en la integración europea siguiendo la misma lógica de construcción institucional no democrática dispuesta a promover un entorno propicio a la economía de mercado.

Una de las principales conclusiones que percibimos cuando analizamos el proceso de integración europea desde esta perspectiva es la necesidad, por parte del capital, de desentenderse de los mecanismos de representación y control ciudadano, esto es, de los elementos puramente democráticos que quedaban en los Estados europeos.

A este respecto, y al contrario del discurso oficial de la UE que enfatiza en la idea de democracia, el modelo de producción está interesado en el desarrollo de una UE que, como superestructura, no se parezca a una unión política que replique las instituciones estatales a nivel continental. Por el contrario, el modelo capitalista es más proclive a la creación de una UE basada en organismos no electos de gobernanza económica, siendo los Estados los que apliquen las medidas por ser éstos más débiles y fáciles de disciplinar por parte de los mercados.

De este modo, la debilidad de los Estados frente a los mercados es una consecuencia deliberada del modelo de gobernanza económica y de la estructura de decisión de la UE³². Esto se debe a la separación entre los esquemas de diseño-decisión y los esquemas de ejecución en primer lugar, y a la distribución de competencias y responsabilidades en segundo lugar. En ambas situaciones, la labor del Estado se encuentra más expuesta a las acciones disciplinarias de los actores económicos privados, obligando a éste a caminar por una senda crecientemente competitiva en

³¹ Señalamos que, una vez firmado el tratado de Roma en 1957, el proceso de integración se paraliza hasta las primeras adhesiones en 1973, que nosotros entendemos que están motivadas por el ya cambiante contexto económico que empujó a Dinamarca, Reino Unido e Irlanda a buscar los beneficios de la integración para paliar los efectos de los cambios en las dinámicas económicas internacionales.

³² Medialdea García, B. y Sanabria Martín A. «La financiarización de la economía mundial: hacia una caracterización». *Revista de Economía Crítica*, n°32, págs. 195-227. 2013. ISSN:1576-0162.

la que diferentes grupos (ciudadanos, trabajadores, actores económicos, mercados financieros, grupos de capital, etc.) buscan imponer sus intereses de manera constante, siendo el Estado el que tiene el deber (volvemos a manifestar que obligadamente debido al diseño institucional europeo) de favorecer unos intereses sobre otros dependiendo de la relación de fuerzas existente y de cada contexto concreto. En este punto, nos vemos en la necesidad de recordar la necesidad por parte del modelo económico de separar la gobernanza económica de los mecanismos de representación y control ciudadano propios de los Estados. Así, las capacidades de estos mecanismos se encuentran extraordinariamente limitadas al estar disociados de aquellos espacios de decisión en los que se definen las políticas económicas, en este caso las diferentes instituciones de la Unión Europea.

6. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL EUROPEA: UNA GOBERNANZA DIRIGIDA DESDE EL MERCADO

Si atendemos a la evolución seguida por el proceso de integración podemos relacionar su recorrido con las necesidades del modelo de producción capitalista de cada momento. Así, observando la arquitectura resultante, entendemos hasta qué punto la gobernanza europea se encuentra orientada hacia la satisfacción de los mercados en detrimento de las capacidades de control y participación ciudadanas.³³

A mediados de la década de los 80, mientras tenían lugar las negociaciones para la aprobación del Acta Única Europea, el contexto económico europeo venía marcado por la búsqueda de la consolidación de un modelo económico acorde con las dinámicas globales y que permitiera consolidar una recuperación tras la crisis de los 70.

En este contexto, las necesidades del modelo productivo (léase las élites económicas) venían marcadas por la necesidad de ampliar la accesibilidad de los actores económicos sobre el conjunto de la Unión, facilitando su capacidad de acción y explotación mediante la simplificación de los requisitos de acceso a dicho espacio. Esto implicaba avanzar hacia el Mercado Único a través de la eliminación de trabas administrativas y/o políticas, así como la imposibilidad de imponer

³³ Van Apeldoorn, B. (2002). *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. Londres: Routledge.

nuevas, lo que dejaría a los ciudadanos de los Estados sin la posibilidad de ejercer un control efectivo sobre su modelo económico.³⁴

Ya desde una década antes de la aprobación del Acta Única se estaba consolidando en las instituciones europeas un clima favorable a los intereses de las grandes corporaciones alrededor de la Thorne-Davignon Commission³⁵, que reunía a las grandes compañías tecnológicas europeas y que abogó por un modelo económico europeo que favoreciera los intereses de las grandes compañías continentales a través de la eliminación de las barreras nacionales a la libre competencia.

De la misma manera, en 1983 se funda la Roundtable of European Industrialist³⁶, de la mano de Pehr Gyllenhammer y Wisse Dekker, y que estaba formada por los directivos de las mayores corporaciones europeas. Su ánimo era presionar a las instituciones para implementar medidas liberalizadoras en el Acta Única y vigilar su aplicación. Un año después, UNICE³⁷, la mayor agrupación de empresarios industriales de Europa, presionó para que se impusiera la metodología del voto mayoritario, que ha sido la norma desde entonces en lo relativo al mercado común, siendo dicho voto mayoritario otro de los aspectos que acabaría imponiéndose, en este caso bajo el pretexto de un mayor grado de eficiencia en las negociaciones y futuras modificaciones. Así, aunque sin duda aportaría la eficiencia mencionada, también impedía que la ciudadanía de un Estado pudiese ejercer el control sobre su modelo económico si tal cosa afectaba al mercado único. Así, muchos de los aspectos que se negociaban en Bruselas en materia económica, no tenían que ser validados por los Parlamentos nacionales ni debatidos por la ciudadanía para ser aprobados.

A esto añadiríamos que entre el 84 y el 85, Dekker propuso lo que se llamaría el «Plan Europa 1990», que aboga por la liberalización del mercado interno, la armonización a la baja de medidas fiscales, técnicas y comerciales o la proliferación de las economías de escala, y cuyas

³⁴ Streeck, W. (2019). Regresión Progresiva, *New Left Review* n°118 Sept-Oct. Disponible en <https://newleftreview.es/issues/118/articles/progressive-regression.pdf>

³⁵ Moravcsik, A. (1990). Negotiating the...

³⁶ Para información oficial sobre dicha organización: <https://ert.eu/>

³⁷ A día de hoy, esta organización se denomina “BusinessEurope”, tiene sede en Bruselas y su web es <http://www.busineurope.eu/>

principales medidas fueron incluidas en el Plan Delors y luego en el *White Paper*³⁸ de 1985.

A esto tenemos que sumar las acciones de Delors desde la Comisión Europea de cara a forzar la aprobación de dicho documento por parte de los Gobiernos de los Estados. Su intención era que se favoreciera cuanto antes la liberalización del mercado interno.

En este sentido, podemos ver el papel jugado por distintos actores a la hora de implementar un modelo específico de integración en relación con el modelo productivo. Así, instituciones europeas y actores privados condicionaron las decisiones de los Gobiernos de los Estados³⁹, siendo muy relevante la relación entre la Comisión Europea y estos grandes actores económicos. Desde una perspectiva participativa, resulta evidente la ausencia de participación ciudadana en todo el proceso; instituciones no electas y actores privados presionando a los Gobiernos de cara a la realización de un modelo de gobernanza y una arquitectura de decisiones específica, alejando la futura UE de los ciudadanos por partida doble: no permitiendo la participación en relación al proceso de integración, y alejando a los ciudadanos de la gobernanza económica en el futuro como resultado del modelo finalmente adoptado. A este respecto, es interesante considerar cómo las élites económicas han seleccionado para las posiciones en la Comisión Europea (y otras instituciones) a los perfiles más adecuados para sus intereses.

Pero la capacidad de las élites a la hora de seleccionar perfiles no se detiene en las instituciones europeas, pues incluye a los Gobiernos y cargos designados por éstos. Así, el proceso de construcción europea ha puesto de manifiesto la naturaleza dual del Estado⁴⁰ al señalar la dimensión elitista que los Gobiernos han mostrado en la UE. Así, una fracción de las élites ha instrumentalizado a los Gobiernos para la

³⁸ Documento disponible en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4ff490f3-dbb6-4331-a2ea-a3ca59f974a8/language-en>

³⁹ Partimos de la idea de que los Gobiernos, aunque electos, se encuentran insertos en las dinámicas de unas superestructuras condicionadas por el mercado, no pudiendo responder a una naturaleza verdaderamente representativa.

Para más información sobre la democracia y la representatividad de los partidos políticos: Rosanvallon, P. (2007). *La Contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires. ED. Manantial.

⁴⁰ Recordemos que la naturaleza inicial del Estado es elitista, avanzando hacia la dualidad conforme se consolidaban los mecanismos de representación y control ciudadanos. La arquitectura institucional europea, al no disponer de dichos mecanismos, o ser éstos más débiles, retomaría la naturaleza inicialmente elitista del Estado.

defensa de sus intereses en el proceso de integración, lo que va más allá de las explicaciones que nos pueden proporcionar las perspectivas intergubernamentalistas.

Prueba de que la integración estaba motivada por intereses económicos es que, una vez implementado el Mercado Único, el proceso de integración avanzó en la medida en que se presentaban nuevos retos para el modelo productivo, y siempre orientando el rumbo en un sentido favorable al mercado. Esto muestra hasta qué punto la necesidad de mantener y promover la economía liberal de mercado ha sido un motor de la integración europea, alejando la gobernanza económica de los ciudadanos.⁴¹ No cabe duda de que los Estados se convirtieron en las palancas a través de las cuales las élites económicas conformaron la integración europea.

En cualquier caso, al mismo tiempo que se avanza en el Mercado Único, el modelo productivo continúa su transformación, generando un alto grado de madurez en una fracción de los actores económicos. Esto hizo necesario avanzar en el modelo de gobernanza para que pudieran llevarse a cabo las reformas necesarias y dar cabida a los cambios que se estaban dando en las dinámicas económicas internacionales. A este respecto, las discrepancias entre los principales Gobiernos tuvieron más que ver con la protección de sus principales actores económicos que con posiciones claramente ideológicas o relativas a la defensa de los intereses de sus ciudadanos.

Es en el periodo Delors-Cockfield⁴² cuando se llevó a cabo una profundización en la liberalización económica en el seno de la UE, así como el diseño de su futura extensión, siendo el periodo 1982-1992 en el que se comienza a implementar de manera más ambiciosa la agenda reformadora neoliberal.

En general, vislumbramos que los intereses en la integración respondían a la necesidad del modelo de producción capitalista de unir los mercados nacionales, creando un mercado más grande, sin fronteras ni limitaciones internas, pero impidiendo que empresas bien posicionadas desde el exterior pudieran operar en él. Esto respondería a la necesidad de una

⁴¹ Álvarez Peralta, I., Luengo Escalonilla, F. y Uxó González, J. (2013). *Fracturas y Crisis en Europa*. Madrid: Clave Intelectual.

⁴² Arthur Cockfield fue comisario de legislación fiscal y aduanera bajo la dirección de Delors, además de vicepresidente de la Comisión Europea, siendo un gran impulsor, junto con el mencionado Delors, del Mercado Único.

fracción de las élites económicas europeas, cuyas capacidades ya se encontraban maduras como para operar a nivel continental.

Del mismo modo, no debemos olvidar que este proceso, en sus avances y retrocesos, respondía a la relación de fuerzas que se daba en cada Estado y al grado de madurez de los distintos mercados productivos nacionales en relación con las tendencias globales. Esto, como ya hemos mencionado más arriba, explica las distintas posiciones en el proceso de integración (y en las negociaciones que llevaron a éste), así como sus resultados en términos de aprovechamiento de las posibilidades inherentes a la integración. En este sentido, las distintas posiciones sobre las diferentes áreas económicas por parte de los Estados respondían a las necesidades de sus respectivos mercados productivos, siendo estos Estados la herramienta a través de la cual se gestaba el nuevo marco que los principales actores económicos continentales necesitaban para su crecimiento.

Por otro lado, consideramos apropiado señalar que los intereses del modelo capitalista neoliberal no se corresponden completamente con el resultado del proceso de integración. En este sentido, las divergencias entre el «proyecto» ideal y el resultado finalmente obtenido se explica a través de la relación de fuerzas existente en los distintos espacios y marcos temporales, lo que obligaba a condicionar los objetivos alcanzables. Dicha relación de fuerzas vendría marcada por la capacidad organizativa y de acción de la fuerza laboral o de los movimientos ciudadanos, tendentes al mantenimiento o mejora de sus condiciones laborales, y por la solidez de los mecanismos democráticos en algunos espacios de la UE, que impidieron la cesión de soberanía o la condicionaron en cierta medida⁴³. Lo que parece evidente es la orientación de todo el proceso hacia la adecuación del modelo europeo a unas tendencias globales marcadamente neoliberales. La necesidad de tal adaptación y las distintas velocidades responden a la relación de fuerzas anterior a dicho proceso de ajuste, así como durante éste. En gran medida, el escaso desarrollo del Parlamento Europeo, y su papel constantemente subalterno⁴⁴, son prueba de la necesidad de aislar el

⁴³ Recordemos las necesarias modificaciones que se tuvieron que aplicar a lo que después sería el Tratado de Lisboa precisamente por la negativa de franceses y holandeses en sendos referéndums.

⁴⁴ La evolución de las funciones del Parlamento Europeo ha permitido que éste haya adquirido más poder en la UE con el paso de las décadas. No obstante, opinamos que esto se produce una vez que el sistema neoliberal está consolidado. Del mismo modo,

debate con la ciudadanía, que no se produjo ni a nivel europeo ni a nivel nacional. Los objetivos de la integración pasaban por separar las decisiones económicas de la soberanía popular.⁴⁵

El modelo de gobernanza económica provisto ya en el Acta Única (aunque su implementación no se llevaría a cabo hasta 1993) estaba, de este modo, en consonancia con las necesidades del modelo productivo europeo y su grado de conexión con las dinámicas económicas globales. Por otro lado, la falta de madurez en términos de capacidades globales generaba la necesidad de proteger dicho Mercado Interno de las «incursiones» de las empresas de terceros países.

Una vez alcanzada una primera meta a través del Mercado Único, las dinámicas del modelo productivo necesitaban de un grado de coordinación y unicidad cada vez mayor, lo que implicaría la necesidad de la cesión de mayores competencias para la UE. Sin entrar a valorar desde cuándo la Unión Económica y Monetaria estaba diseñada en su configuración específica, podemos aceptar que ésta era el siguiente paso natural a la hora de crear un inmenso bloque económico ajeno a los mecanismos de control ciudadano.⁴⁶ Del mismo modo, la existencia de un Mercado Único sin incluir una unión monetaria y bancaria reduciría considerablemente la eficacia del primero, no sirviendo a los propósitos del modelo productivo.

Así pues, se abrían las últimas etapas del «proceso», marcadas por las nuevas necesidades de las élites económicas: la unión bancaria y monetaria y la creación de mecanismos de decisión crecientemente independientes de los Gobiernos. En el trasfondo de todo este proceso se encontraba la separación total y definitiva de la gobernanza económica respecto de los mecanismos de participación ciudadana que, estando ya debilitados en los Estados, no habían sido sustituidos por herramientas similares a nivel europeo (no consideramos que el Parlamento Europeo suponga una herramienta similar a los Parlamentos nacionales, pues aunque define parte de la agenda política, no puede controlar la política económica de la UE, algo que consideramos que es deliberado).

las lógicas internas del PE y de los principales partidos políticos que lo componen imponen que los resultados de sus votaciones sean favorables a las lógicas del sistema económico. En este sentido, las capacidades del PE han aumentado conforme se ha mostrado coherente con el modelo económico.

⁴⁵ Blackburn, R. (2005). *El Capital y la Europa Social*. NLR 34.

⁴⁶ Rostásy, C. (2019). *European Integration and Cross-Border Governance in the Aftermath of the Global Financial Crisis*, (Tesis doctoral). Zeppelin University.

La continuación de las políticas de integración caminaría por la senda, ya marcada en el Acta Única y profundizada en el Tratado de Maastricht, de la Unión Económica y Monetaria. Dicho recorrido era la evolución lógica del proceso, teniendo en cuenta que los pasos anteriores habrían resultado poco provechosos sin la posibilidad de configurar desde las instituciones europeas el conjunto de las políticas económicas, entre las que se encontraban las políticas fiscales y las monetarias.

Las monetarias se implementaron mediante la creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales⁴⁷, que entró en vigor plenamente el 1 de enero de 1999 y que tiene como función principal el mantenimiento de la estabilidad del Euro, evitando tendencias inflacionarias, así como velar por el buen funcionamiento del mercado financiero. Por razones de espacio no entraremos en analizar en profundidad el funcionamiento del Banco Central Europeo, pero sí nos detendremos en algunas cuestiones relevantes para nuestra hipótesis. A diferencia de otros Bancos Centrales, el BCE mantiene un estatuto de completa autonomía respecto a las demás instituciones europeas, que no pueden interferir en sus acciones, objetivos y funcionamiento. Así, no existe ninguna institución representativa o elegida democráticamente que pueda definir los objetivos y acciones del BCE, algo que sí sucede en otros países. Esto impide cualquier clase de control ciudadano sobre uno de los aspectos más importantes de la economía, que es el valor de la moneda, el índice de precios y el funcionamiento del mercado financiero. Éstos se encuentran en manos de una institución cuyos cargos no son elegidos democráticamente.

En este sentido, la configuración actual del Sistema Europeo de Bancos Centrales responde de nuevo a las necesidades del sistema económico neoliberal⁴⁸, más si cabe que en espacios como EE. UU. Esto se debe a que, a diferencia de otros espacios, la UE se conformó como un espacio político y administrativo nuevo, sin tradiciones políticas democráticas propias, con lo que se pudo crear un modelo de gobernanza económica puramente liberal ante la inexistencia de un «demos» que pudiera ejercer de contrapeso y exigir un modelo diferente y más participativo.

De hecho, si nos atenemos a las acciones implementadas por el BCE nos percatamos del carácter neoliberal de su naturaleza y hasta qué punto sus

⁴⁷ Para información sobre el BCE, sus funciones y estatutos pueden dirigirse a <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.es.html>

⁴⁸ Blackburn, R. (2011). *Crisis 2.0*. NLR 72.

funciones responden a las necesidades del modelo económico neoliberal⁴⁹ y sus élites. Los Estados europeos ya no disponen de sus propias políticas monetarias, que podrían adecuar a sus especificidades, sino que se mantiene una política común, incluso cuando ésta puede ser beneficiosa en un espacio de la UE y perjudicial en otro debido a las diferentes características de cada espacio. Ante tal cosa, la ciudadanía no puede ejercer ninguna presión, teniendo que convivir con las consecuencias. Estos mismos Estados no pueden pedir dinero prestado al BCE, sino que lo tienen que pedir a los mercados (mayoritariamente bancos comerciales) a un interés mucho mayor del que el BCE aplica a esos mismos bancos. En este sentido, el BCE opera de modo que son los bancos los que crean parte del dinero y reciben un porcentaje mayor de retorno. Como apunte, es apropiado decir que dicho dinero proviene de los impuestos que se pagan a los Estados por parte de los mismos ciudadanos que no pueden interferir en las políticas del BCE. Esto supone un flujo constante de capital desde la ciudadanía hacia las élites bancarias.

Podríamos analizar multitud de ejemplos de acciones del BCE que han servido a los intereses de las élites financieras europeas (aunque no lo haremos por razones de espacio); lo que sí haremos es señalar que dichas operaciones revelan el carácter no democrático y puramente elitista-neoliberal del BCE como institución. Esto nos vuelve a mostrar validez de nuestra hipótesis sobre el proceso de integración europea como respuesta a las necesidades del modelo de producción neoliberal, que nace en la década de los 70 y que configura lentamente un modelo de gobernanza económica específico cuya función principal es darle soporte.⁵⁰

Otro aspecto de esta última fase del proceso que nos ayudará a entender las motivaciones que se encuentran tras la integración son las medidas fiscales. Así, lo que nació como Criterios de Convergencia⁵¹ para que los Estados partieran de un nivel comparable y no existieran divergencias graves entre ellos, se ha ido convirtiendo en auténticas instituciones de

⁴⁹ Del Rosal, M. *El Banco Central Europeo, su ideología y sus contradicciones*.

⁵⁰ Fresnillo, I. (2013). *La deudocracia como amenaza global*. Observatorio de la Deuda en la Globalización. Este texto nos ayuda a entender la relación entre deuda y poder en un contexto neoliberal.

⁵¹ Para información oficial sobre los Criterios de Convergencia: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/joining-the-euro-area/convergence-criteria/>

control fiscal que impiden a los Estados definir sus políticas públicas⁵². No queremos dar a entender que los Estados hayan sido democráticamente perfectos antes de su adhesión a la UE, pues no lo eran en ningún caso. Pero si podemos afirmar que los mecanismos de representación y participación política han perdido valor tras su ingreso en la Unión en la medida que los Estados han perdido (cedido) competencias.

Sin entrar en porcentajes de inflación específicos, los Criterios de Convergencia para entrar en la UE suponían ya la aceptación de un modelo económico neoliberal, incluso antes de participar de las eventuales ventajas que suponía la pertenencia al club europeo. Implicaba la reducción de la inversión pública, que era sustituida por la prestación de servicios por empresas privadas. Del mismo modo, impedía afrontar mejoras significativas en los sistemas públicos de educación o salud, así como incrementar la calidad o cantidad de infraestructuras, pues este tipo de inversiones disparaban el gasto público. Todo este tipo de políticas, en caso de necesitarse, debían pasar por los filtros habilitados por las instituciones europeas.

Tras la crisis financiera de 2007/08 y las subsiguientes crisis de deuda⁵³ de algunos países europeos, los mecanismos de vigilancia fiscal se vuelven más restrictivos y sofisticados, eliminando las ya disminuidas competencias que disfrutaban los ciudadanos sobre las políticas públicas. Así, haremos mención a dos mecanismos principales que ejercen un control sobre las políticas públicas de los Estados: el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento, y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea (Pacto Fiscal Europeo)⁵⁴. En ambos

⁵² Es conveniente aclarar que antes de la integración los Estados ejecutaban políticas fiscales coherentes con sus modelos productivos nacionales, ponderadas por la relación de fuerzas existente en cada caso. Según avanzaba la integración esta capacidad se fue diluyendo, atendiendo a las necesidades del conjunto del modelo de producción neoliberal europeo en su conjunto, que beneficiaría a unas élites concretas.

⁵³ Podríamos escribir mucho sobre este episodio, pero baste decir que el modo en que la UE trató de solucionar la crisis sirvió para profundizar aún más el carácter neoliberal de la gobernanza económica europea. Para ello se sirvió de la necesidad de liquidez de algunos miembros, que fueron los peor parados en el último tren de reformas.

⁵⁴ Para más información sobre estos mecanismos, así como del Mecanismo de Estabilidad Europeo:

<https://www.esm.europa.eu/>

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A1403_3

https://ec.europa.eu/info/index_es

casos, uno desde finales de la década de los 90 y otro desde comienzos de la década de 2010 insisten en el control de las finanzas públicas de los Estados miembros de la UE. No consideramos que sus objetivos no sean útiles, o incluso beneficiosos desde una perspectiva comunitaria (dadas las conexiones entre las distintas economías europeas); lo que sí creemos necesario señalar es la desconexión entre dichos mecanismos de control fiscal y la ciudadanía europea. Consideramos que la existencia y refuerzo de estos mecanismos muestra el carácter neoliberal de la arquitectura europea, que responde a la necesidad de distanciamiento entre la ciudadanía (y su capacidad de participación y control) y la toma de decisiones económicas, para lo cual era indispensable que éstas fueran llevadas a cabo en instituciones poco representativas o por instituciones no electas.⁵⁵

Finalmente, no podemos evitar señalar la conexión entre la ampliación de la UE y las necesidades del modelo económico en relación a la inclusión de los nuevos países en términos de consumidores, trabajadores y de oportunidades de explotación (recursos naturales y provisión de servicios). La ampliación al Este, llevada a cabo en 2004, aunque diseñada en el Tratado de Niza de 2003, supuso una solución a las necesidades a las que ya se estaba enfrentando la UE. Era necesario crear un mercado mayor, tanto de consumidores como de productores. En este sentido, los nuevos miembros accedían a eventuales ventajas para sus trabajadores, lo que podría disminuir las cifras de desempleo mediante la migración por el Espacio Europeo, al mismo tiempo que ofrecía nuevas oportunidades derivadas de la inversión extranjera (en este caso, ya europea) para crear nuevos empleos. Por otro lado, las peculiaridades del modelo económico europeo daban oportunidades a las empresas europeas mejor posicionadas a la hora de ofrecer servicios o invertir en aquellos países con economías en busca de liquidez.⁵⁶

En este sentido, la adhesión de dichos países a la UE, además de suponer una oportunidad de negocio para las empresas europeas, implicaba su inclusión en la economía de mercado de manera plena tras la necesaria aceptación de los Criterios de Copenhague.

⁵⁵ Medialdea García, B. (coord.), Álvarez Peralta, I., Sanabria Martín A., Buendía García L. Y Molero Simarro, R. (2011). *Quiénes son los mercados y cómo nos gobiernan. Once respuestas para entender la crisis*. Barcelona: Icaria

⁵⁶ Sobre la expansión de la UE como espacio de gobernanza neoliberal hacia los países de la antigua Unión Soviética: Klein, N. (2012). *La Doctrina del Shock: el auge del capitalismo del desastre*. Barcelona. Ed. Booket.

CONCLUSIONES

Así, debemos entender la Unión Europea no como un ente nacido de la voluntad política generada tras la II GM, ni como un modelo de convivencia basado en la paz y los ideales democráticos (aunque pueda convertirse en tal cosa) sino, como cualquier otra superestructura jurídico-administrativa, como un reflejo directo del modelo productivo y de las relaciones sociales que emanan de éste. En este sentido, cualquier Estado o (con)federación de Estados no es más que una superestructura destinada a sostener y promover el modelo de producción vigente en cada momento histórico, producto a su vez de una relación de fuerzas específica.

El modelo capitalista naciente tras el conflicto bélico se enfrentó a la necesidad de crear una superestructura que hiciera frente a las necesidades del momento: la gestión coordinada de los recursos destinados a la recuperación (tanto los derivados del Plan Marshall como los recursos naturales) y la necesidad de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en términos de empleo y nivel de vida. Esto generó un modelo de gobernanza e integración específico en el que algunos Estados, además de avanzar en las prácticas democráticas, crearon instituciones destinadas a coordinarse, en lugar de competir, a la hora de gestionar recursos y algunas políticas públicas.

No obstante, el modelo de producción keynesiano vio reducidos sus rendimientos ante la imposibilidad de dar salida a la producción industrial en EE. UU. Esto generó las condiciones para el nacimiento del nuevo modelo de capitalismo, el neoliberal, que generaría una serie de cambios políticos a nivel global a medida que se imponía sobre el modelo anterior.

En el caso europeo, los principales actores económicos sintieron la necesidad de remodelar las instituciones europeas para que sirvieran mejor a sus intereses, lo que implicaba la creación de instituciones de gobernanza económica por encima de los Estados y, sobre todo, por encima de los mecanismos de participación y control populares. La finalidad era recuperar el carácter elitista del Estado (esta vez por encima del mismo Estado), alejando a la ciudadanía de la toma de decisiones económicas. Esto motivó una recuperación del proceso de integración, esta vez dirigido por las élites económicas de los distintos Estados. Dicho proceso supuso un recorrido que empezaría en la consecución del

Mercado Único para acabar con la Unión Bancaria y Monetaria y, finalmente, con instituciones y mecanismos supraestatales de gobernanza económica.⁵⁷

Finalmente, la crisis de 2007/08, y las sucesivas sub-crisis⁵⁸, motivaron la necesidad, y sobre todo la oportunidad, de acometer nuevas reformas en la UE con la finalidad de avanzar en la separación entre la toma de decisiones económicas y los mecanismos de participación ciudadana (la mayoría insertos en los Estados), esta vez mediante la consolidación de instituciones y mecanismos de ajuste estructural.

Así pues, entendemos que el proceso de integración europeo es producto de las condiciones históricas del modelo productivo, tanto en términos intraeuropeos, como en términos globales, pudiendo conectar cada «momento» integrador con las necesidades específicas del modelo de producción capitalista de cada momento histórico.

Esto nos hace entender la integración europea como un «proceso» dirigido más que como un «proyecto» definido que, en lugar de haber terminado, se encuentra siempre en un estado de construcción, resultado de una relación de fuerzas que emana del modelo de producción y sus relaciones sociales.

Finalmente, nos encontramos con que las teorías principales que explican la integración europea en ocasiones se muestran incapaces de responder a todos los interrogantes, no pudiendo explicar la totalidad del proceso en solitario. Por otra parte, desde una perspectiva neomarxista, podría entenderse el conjunto del proceso a través de su recorrido histórico y de su relación con el modelo de producción y las lógicas de acumulación dentro del capitalismo. Concluiríamos entonces que el proceso de integración respondería a las necesidades del modelo de producción capitalista en sus distintas versiones desde el fin de la IIGM hasta nuestros días y que los diferentes episodios en el proceso de integración no eran más que la expresión de los requerimientos de los modelos productivos de cada momento.

⁵⁷ Arrizábalo Montoro, X. (2015). «Ni Unión ni Europea: la UE, instrumento para el ajuste fondomonetarista». *Revista Filosofía, política y Economía en el Laberinto (Universidad de Málaga) n°44*, 29-44.

⁵⁸ Nos referimos a las crisis de deuda pública experimentadas principalmente por España, Grecia, Irlanda y Portugal y que hicieron temer por la continuidad de la moneda única. El episodio griego supuso el mayor ejemplo de distanciamiento entre la ciudadanía y las instituciones europeas.

Como consideración final, añadiremos que toda iniciativa que busque transformar la gobernanza europea, haciéndola más participativa, deberá implicar modificaciones en el modelo productivo que la condiciona, no pudiendo tener éxito aquellas que se limiten a la esfera política al entrar en contradicción con el modelo económico.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Peralta, Ignacio, Luengo Escalonilla, Fernando y Uxó González, Jorge (2013). *Fracturas y Crisis en Europa*. Madrid, Clave Intelectual.
- Álvarez Peralta, Ignacio y Luengo Escalonilla, Fernando (2010). Financiarización, empleo y salario en la UE: el impacto de las nuevas estrategias empresariales. *Instituto Complutense de Estudios Internacionales*. Disponible en https://eprints.ucm.es/10599/1/WP_04-10.pdf
- Armstrong, Kenneth (2013). «The New Governance of EU Fiscal Discipline». *The Jean Monnet Working Paper 29/13*. Nueva York, New York School of Law.
- Arrizábalo Montoro, Xavier. (2015). «Ni Unión ni Europea: la UE, instrumento para el ajuste fondomonetarista». *Revista Filosofía, política y Economía en el Laberinto (Universidad de Málaga) n°44*, 29-44.
- Arrizábalo Montoro, Xavier. (2013). «El Euro, caballo de Troya del FMI en Europa». *Argumentum, n°2*, págs 6-26.
- Bickerton, Christopher (2012). *European Integration: From Nation-States to Member States*. Oxford University Press.
- Blackburn, Robin (2005). *El Capital y la Europa Social*. NLR 34.
- Blackburn, Robin (2011). *Crisis 2.0*. NLR 72.

- Caradaica, Mihail (2012). Neo-Gramscianism and European Integration. Presentado en *Proceedings of the 7th Annual South-East European Doctoral Student Conference*, Tesalónica, Grecia.
- Carroll, William (2017). *Rethinking the Transnational Capitalist Class*. Disponible en el perfil del autor: [https://www.academia.edu/36121145/Rethinking the Transnational Capitalist Class](https://www.academia.edu/36121145/Rethinking_the_Transnational_Capitalist_Class)
- De Graaff, Nana, Van Apeldoorn, Bastiaan y Overbeek, Henk (2012). The Reconfiguration of the Global State-Capital Nexus. *Globalizations*, vol. 9, n^o 4 471-486. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/14747731.2012.699915>
- Del Rosal, Mario, *El Banco Central Europeo, su ideología y sus contradicciones*. Disponible en https://www.ivoox.com/07-mario-del-rosal-el-banco-central-audios-mp3_rf_17394955_1.html
- Eder, Klaus y Trenz, Hans-Jörg (2007). "Prerequisites of Transnational Democracy and Mechanisms for Sustaining It: The Case of the European Union." In *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, ed. Beate Kohler-Koch and Bertold Rittberger. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Fresnillo, Iolanda (2013). *La deudocracia como amenaza global*. Observatorio de la Deuda en la Globalización.
- Gindin, Sam y Panitch, Leo (2012). *The making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire*. Londres, Ed. Verso Books.
- Huntington, Samuel, Crozier, Michel y Watanuki, Joji (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.
- Katrougalos, George (2014). «Global Administrative Law and Democracy» *Jean-Monnet Working Paper 14/14*. Nueva York, New York School of Law.

- Klein, Naomi, (2012). *La Doctrina del Shock: el auge del capitalism del desastre*. Barcelona, Ed. Booket.
- Lahera Sánchez, Arturo (2015). «La crítica de la economía de mercado en Karl Polanyi: el análisis institucional como pensamiento para la acción». *Reis*, pp 27-54.
- Martínez González-Tablas, Angel y Medialdea, Bibiana, (2001). Reflexión crítica sobre la globalización financiera. *Ekonomiaz*, n°44.
- McDonough, Terrence, Reich, Michael y Kotz, David (2010). *Contemporary Capitalism and its Crisis: Social Structure of Accumulation Theory for the Twenty-First Century*. Cambridge University Press.
- Medialdea García, Bibiana, (2010). La economía crítica frente a la crisis. *Revista de Economía Crítica* n°9.
- Medialdea García, Bibiana, (coord.), Álvarez Peralta, Ignacio, Sanabria Martín Antonio, Buendía García Luís y Molero Simarro, Ricardo (2011). *Quiénes son los mercados y cómo nos gobiernan. Once respuestas para entender la crisis*. Barcelona, Icaria.
- Medialdea García, Bibiana y Sanabria Martín Antonio «La financiarización de la economía mundial: hacia una caracterización». *Revista de Economía Crítica*, n°32, págs. 195-227. 2013. ISSN:1576-0162.
- Moravcsik, Andre, (1990). Negotiating the Single European Act: national interest and conventional statecraft in the European Community. *International Organization*, 45, Winter 1991. Recuperado en <http://www.jstor.org/stable/2706695?origin=JSTOR-pdf>
- Quittkat, Christine y Kotzian, Peter (2011). “Lobbying via Consultation - Territorial and Functional Interests in the Commission’s Consultation Regime”, *Journal of European Integration [Special Issue 2011: Territorial and Functional Interest Intermediation in the EU] 2011*, 33, pp 401-418.

- Rosanvallon, Pierre, (2007). *La Contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires, ED. Manantial.
- Rostásy, Carla (2019). *European Integration and Cross-Border Governance in the Aftermath of the Global Financial Crisis*, (Tesis doctoral). Zeppelin University.
- Schmitter, Philippe (2005). *Ernest B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism*. Journal of European Public Policy. Disponible en [https://www.academia.edu/10896209/Ernst B Haas and the legacy of neofunctionalism](https://www.academia.edu/10896209/Ernst_B_Haas_and_the_legacy_of_neofunctionalism)
- Smith, Graham (2009). *Democratic innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang (2019). Regresión Progresiva, *New Left Review* n°118 Sept-Oct. Disponible en <https://newleftreview.es/issues/118/articles/progressive-regression.pdf>
- Streeck, Wolfgang (2014). ¿Cómo terminará el capitalismo? *New Left Review* n° 87 Jul-Ago. Disponible en <https://newleftreview.es/issues/87/articles/wolfgang-streeck-como-terminara-el-capitalismo.pdf>
- Van Apeldoorn, Bastiaan (2002). *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. Londres, Routledge.
- Van Apeldoorn, Bastiaan, (2004). Theorizing the transnational: a historical materialistic approach. *Journal of International Relation and Development*, Vol. 7, n° 2, 142-176. Recuperado en [https://www.academia.edu/426392/Theorizing the transnational a historical materialist approach](https://www.academia.edu/426392/Theorizing_the_transnational_a_historical_materialist_approach)
- Van Apeldoorn, Bastian, Overbeer, Henk y Ryner, Magnus (2003). Theories of European integration. A Critique. En Cafruny, Alan y Ryner, Magnus (Ed) *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*. (pp. 17-45). Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.

- Van Apeldoorn, Bastian, Drahokoupil, Jan y Horn, Laura (2009). *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance. From Lisbon to Lisbon*. Londres, Palgrave.
- Van Der Pijl, Kees, (2015). *Oligarchies of the World Unite*. Disponible en el perfil del autor en Academia.edu: https://www.academia.edu/12423426/Oligarchies_of_the_World_Unite
- Van Der Pijl, Kees, (2019). *A Transnational Class Analysis of the Current Crisis*. Disponible en el perfil del auto en: https://www.academia.edu/37529614/A_Transnational_Class_Analysis_of_the_Current_Crisis
- Van Der Pijl, Kees, (2006). A Lockean Europe. *New Left Review*, n° 37, Ene-Feb.
- Voskopoulos, George. (2006). *Transatlantic Relations and European Integration: realities and dilemmas*. Hyderabad, ICFAI University Press.
- Wissel, Jens y Wolff, Sebastian (2016). *Political Regulation and the Strategic Production of Space: The European Union as a Post-Fordist State Spatial Project*. Institute for Social Research, Goethe University Frankfurt.