



LA LÓGICA DESPOLITIZANTE DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EUROPEA¹

Natalie J. Doyle

La crisis financiera contemporánea de la Unión Europea (UE) ha puesto claramente de relieve un aspecto importante del proceso histórico de integración, a saber, su sesgo estructural en favor de objetivos puramente económicos, aislados del contexto socio-político –un sesgo oculto por una retórica que hace referencia a una comunidad política final. La crisis pone de relieve lo que debería constituir el interrogante fundamental de cualquier estudio sobre la UE: ¿se trató de un proyecto neoliberal desde el inicio, como algunos críticos han sugerido o lo que vivimos hoy es el resultado de una transformación? Y, si este fuera el caso, ¿qué fue lo que causó esa evolución? Este artículo argumentará que la integración europea fue originalmente un proyecto liberal, no neoliberal, con dos objetivos interconectados: serenar las relaciones internacionales a través de la cooperación económica regional y fomentar la modernización económica.

En gran medida, el proyecto fue producto de contingencias históricas. El espíritu liberal de los países europeos los volvió más receptivos al cambio ideológico de las décadas de 1980 y 1990, que en las sociedades occidentales promovía una nueva filosofía, ahora definida como neoliberal². De acuerdo con el neoliberalismo, el mercado ya no es simplemente un medio para la distribución óptima de los recursos o un vehículo para la paz, como lo era para los pensadores liberales tradicionales, sino algo mucho más ambicioso: es el patrón fundamental de la vida social por su capacidad esencial para producir innovación. En este contexto, el estado adquiere la función de transformar la realidad social para acercarla todo lo posible a esta forma ideal, por lo que se aleja del rol mínimo que jugaba en el liberalismo clásico.

Los críticos que califican la integración económica europea como neoliberal tienden a suponer que los suscriptores del Tratado de Roma, que estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957, poseían una coherencia ideológica que se continuó en la UE³. Esta interpretación resulta problemática por dos razones principales. En primer lugar, reproduce, aunque en forma negativa, la narrativa teleológica usada por las elites en la década de 1990 para dar legitimidad a la gobernanza tecnocrática de la UE. Esta narrativa presentaba la UE como la extensión de un proyecto de paz original y por lo tanto encubría la falta de una visión política común. Tomaba puntualmente la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) como el momento fundacional de la integración europea, aunque de hecho la CEE no emergió del éxito de la CECA, sino más bien de su fracaso esencial, es decir el fracaso en inspirar una forma de comunidad política europea.

Tal comunidad podría haber perseguido, a nivel regional, el objetivo de modernización industrial que inspiró la creación de

la CECA, al mismo tiempo que buscaba la reconciliación con Alemania en la posguerra. Sin embargo, con la excepción de un primer intento fallido en el área de la energía nuclear (Euratom), la modernización de los estados miembros continuó estando bajo la autoridad de los gobiernos nacionales, que la promovían a través de mecanismos de mercado o de planificación, según el país en cuestión. Las diferentes modalidades para abordar la modernización por parte de los estados miembros quedaron subsumidas en una concordancia sobre los beneficios de crear la CEE, no solo debido a la capacidad de la integración regional para apaciguar las tensiones que habían experimentado en el pasado, sino también por las supuestas ventajas de la liberalización del comercio para sus esfuerzos modernizadores.

En segundo lugar, el énfasis puesto sobre un sesgo neoliberal congénito de la integración no puede ser responsable de la intensa resonancia que tuvo en Europa el cambio ideológico ocurrido a nivel mundial en la década de 1980, que permitió el surgimiento del mercado único como la mejor respuesta a los desafíos, tanto económicos como políticos, experimentados por los estados de Europa Occidental en la década previa. Esta renovada atención hacia la liberalización del mercado como vehículo privilegiado para una unificación política final –aún fomentada por la Comisión Europea (CE) en la década de 1980 como objetivo supremo– incentivó las acciones dirigidas hacia el establecimiento de la UE. Su consecuencia inmediata fue la aparición de una gobernanza tecnocrática “extra-nacional”. En la década de 1990, la autoridad de esta burocracia facilitó la dominación de un tipo específico de liberalización económica que favoreció la desregulación financiera. Desde principios del siglo XXI, hubo una creciente desconexión entre la liberalización económica y los objetivos sociales tales como el del empleo, a pesar de que este continuara siendo una meta crucial para los arquitectos del mercado único, entre ellos, el presidente de la Comisión Europea Jacques Delors⁴.

Por lo tanto, para comprender el sesgo neoliberal de la gobernanza europea contemporánea es necesario identificar qué es lo que diferencia a la UE de su predecesora, la CEE, así como los lazos que las relacionan. Esto requiere reconocer la continuidad entre estas dos etapas de la integración europea. No se trata de una continuidad basada en una trayectoria dependiente (*path dependency*) sino, más fundamentalmente, una continuidad que debe ser explicada con referencia a la creación del mercado como un “talisman” de la unidad europea⁵. El Tratado de Roma que estableció la CEE fue el resultado de contingencias históricas, a partir de las cuales el objetivo de la unión política, concebido durante el período inmediatamente posterior a la guerra, se vio reducido a la liberalización del mercado. De

haber una continuidad ideológica, no es la de un proyecto neoliberal, sino una creada por la arquitectura institucional específica y por el “guión” de “gobernanza económica” europea. En esta forma de gobernanza, las ideas desconectadas de su contexto sociopolítico original permanecieron fosilizadas.

En el proceso, se concibió una ideología de unidad europea que a fines de la década de 1980 daba legitimidad simbólica a la creación del mercado único europeo. Los propulsores del mercado estaban especialmente motivados por el estancamiento económico de la segunda mitad de la década de 1970. Esta ideología abrió paso a una forma de gobernanza europea de alcance aún mayor, es decir, a una UE cuya estructura institucional nuevamente fue determinada por contingencias históricas, esta vez relacionadas con el fin de la Guerra Fría y la reunificación de Alemania. Esta arquitectura estuvo conformada por instituciones (la CE, el Tribunal Europeo de Justicia, el Consejo de la Unión Europea) en gran medida carente de los requisitos de responsabilidad democrática, y que se apoyaban en una definición funcional de legitimidad, es decir de “legitimidad por resultados” (*output legitimacy*), principalmente en el área económica⁶.

En esencia, estas instituciones alteraron el equilibrio entre liberalismo y democracia que había apuntalado los intentos de los estados-nación por reconstruir su legitimidad después de la Segunda Guerra Mundial, un equilibrio afirmado sobre el compromiso del estado en proteger el crecimiento económico y fomentar la cohesión social. Esto se hizo promoviendo la emergencia de una opaca burocracia extra-nacional dedicada a la construcción y la regulación de un espacio de mercado y un sistema legal europeos, ambos distantes de los imperativos de la democracia, en parte debido a que no rendían cuentas frente a una esfera pública común⁷. El sistema “símil-estatal” puramente liberal así creado se vio cada vez más fácilmente influenciado por redes de elite “europeas” cuyos intereses mostraban una creciente desconexión respecto a los de las sociedades nacionales, pero cuyas acciones basaban su legitimidad ideológica en la identidad “europea” superior promovida por la UE con referencia a los logros anteriores de la integración económica.

Como resultado de la evolución del capitalismo desde la década de 1990 –su financiarización y globalización–, las instituciones europeas de la primera década del siglo XXI facilitaron la despolitización de los debates económicos buscada por una ideología ultra-liberal, los círculos empresariales y financieros transnacionales que se extendieron más allá de Europa. En la persecución de sus intereses específicos, estas elites usaron la UE para promover una noción minimalista de democracia, que por ello se vio reducida a una “sociedad política de mercado”. Se trata de una sociedad cuya misma política se inspira en las supuestas “leyes” de la vida social derivadas de la economía neoclásica⁸.

Liberalismo y “neoliberalismo” europeos

El consenso sobre el fomento del crecimiento económico y el objetivo de modernización que emergió después de la Segunda Guerra Mundial en los distintos países de Europa Occidental no constituía un programa político bien definido. Más bien, representaba una nueva forma de entender el rol del estado y, de hecho, podía abarcar un espectro de visiones políticas que iban desde el liberalismo a la socialdemocracia. Reconocía el rol necesario del estado para mitigar las consecuencias sociales negativas del liberalismo en la esfera económica, especialmente con respecto al empleo, y se oponía a la clásica creencia liberal de la obsolescencia del estado. Como tal, pasó a ser la base de la conversión de los estados-nación de Europa Occidental en estados de bienestar y proporcionó numerosos bienes públicos. Estos programas se encuentran ahora amenazados en los estados miembros más antiguos de la UE.

Es necesario distinguir entre el liberalismo como *forma social* afirmada en la primacía de la “sociedad civil” sobre el estado –res-

pecto de la libertad económica y los derechos individuales– del liberalismo como *ideología política* que considera a la libertad el valor supremo de la sociedad⁹. Esta distinción es importante para evaluar lo que hoy se analiza como “neoliberalismo” y, por extensión, su papel en la historia de la integración europea. Destaca, además, la necesidad de responder por la distinta resonancia que adquiere esta ideología liberal en diferentes contextos socio-históricos. De hecho, se debe distinguir entre la forma en que algunos pensadores usaron el término “neoliberalismo” antes y después de la Segunda Guerra Mundial, para argumentar en favor de una renovación del liberalismo económico, y el uso contemporáneo del término en referencia a la aparición de una ideología de extremo *laissez-faire* facilitada por la crisis del modelo de crecimiento económico de posguerra evidente en la década de 1970.

A partir de fines de los años setenta, esta ideología neoliberal elaboró una crítica radical del estado de bienestar y propugnó una transformación de las relaciones sociales inspirada en la representación utópica de las relaciones de mercado promovidas por la Facultad de Economía de Manchester en el siglo XIX. El vínculo entre estos dos períodos históricos es la rehabilitación de los análisis radicales formulados después de la Segunda Guerra Mundial por economistas liberales tales como Friedrich Hayek y Milton Friedman, cuyos análisis estaban condicionados por las sospechas que despertaba el estado, heredadas de la experiencia del nazismo, y por su hostilidad hacia el papel desempeñado por las ideas socialistas en el surgimiento de ideologías políticas autoritarias. Estos autores habían recibido escasa atención en las décadas de 1950 y 1960, pero su auge se vio posibilitado por la forma en la cual la crisis económica puso en duda lo que había sido el paradigma económico predominante –conformado por la interpretación de Keynes de la Gran Depresión–, aunque no siempre sus propuestas políticas¹⁰.

Otro factor era el nuevo individualismo de la sociedad. La creciente influencia de una ideología liberal radical durante la década de 1980 solo puede ser explicada con referencia al progreso del liberalismo como forma social. Éste estaba relacionado con el surgimiento, a partir de principios de la década de 1970, de un nuevo *Zeitgeist* social que se rebelaba contra la autoridad del estado y la limitación de las libertades individuales, y convergía con el resurgimiento del liberalismo económico, a pesar de que este último estaba asociado con valores neo-conservadores. En las décadas siguientes, esta convergencia facilitó el progreso de la globalización capitalista, el crecimiento de empresas multinacionales y con ellas la aparición de redes transnacionales de elites empresariales y financieras operando a escala global. A través del *lobbying* y la influencia de los medios de comunicación, estas elites promovían programas políticos que buscaban generalizar el uso de transacciones de mercado contractuales.

Estos programas ultra-liberales ejercían influencia debido a que ganaba terreno una nueva definición funcional de legitimidad democrática, que resultaba de una larga transformación de las relaciones entre el estado y la sociedad. La definición original del término, que apelaba al concepto de un mandato popular del gobierno asegurado principalmente a través de elecciones, aun se apoyaba hasta cierto punto en una visión pre-liberal de subordinación de la sociedad al estado. Esta visión provenía de la democratización del antiguo lenguaje de soberanía del estado desempeñada por el estado-nación. En el curso de las décadas de 1950, 1960 y 1970 se impuso la necesidad de definir la legitimidad del estado a partir de la forma en que un gobierno respondía a las necesidades de la sociedad, y cómo ejercía su poder¹¹. Después de la década de 1970, como consecuencia de la crisis de la economía industrial fordista, este nuevo registro funcional de legitimidad pasó a ser objeto de un lenguaje de eficiencia definido en términos económicos más estrechos, al mismo tiempo que las acciones del estado se vieron limitadas por la necesidad de reconocer la pluralidad de intereses presente en la sociedad.

Este cambio fue identificado por primera vez por Michel Foucault a fines de los años setenta y teorizado a partir de la no-

El sistema “símil-estatal” puramente liberal así creado se vio cada vez más fácilmente influenciado por redes de elite “europeas” cuyos intereses mostraban una creciente desconexión respecto a los de las sociedades nacionales, pero cuyas acciones basaban su legitimidad ideológica en la identidad “europea” superior promovida por la UE con referencia a los logros anteriores de la integración económica.

ción de “gubernamentalidad” (*gouvernementalité*). Con la traducción al inglés de los cursos en los cuales fue analizada, la definición de gubernamentalidad de Foucault ha adquirido influencia en la literatura contemporánea sobre “neoliberalismo”, en una forma que ha alimentado el análisis de la crisis contemporánea de la UE¹². El trabajo de Foucault sobre la evolución de la gubernamentalidad liberal reveló primero cómo el poder del estado moderno ya no era disciplinario sino de tipo “pastoral”, y como estaba moldeado por los discursos del conocimiento. Ofreció útiles perspectivas sobre la forma en la cual el estado se había transformado en un tipo de “bio-poder”, donde la encarnación neoliberal no moldeaba el comportamiento de los individuos, sino su propia subjetividad. No obstante, el uso de la noción de gubernamentalidad neoliberal para evaluar la evolución de las instituciones europeas tiene un valor limitado¹³, dado que el análisis del poder por parte de Foucault reduce el estado a la dimensión de gubernamentalidad, ocupado exclusivamente en la necesidad de controlar las poblaciones, y desatiende su función social relacionada con el registro simbólico de la legitimidad analizada anteriormente, cuya evolución se vio afectada por la integración europea.

Democratizado, el lenguaje de soberanía produjo identidades nacionales que dieron forma a una nueva comprensión de las relaciones entre el estado y la sociedad. Sin importar cuán “imaginarias” fueran, después de las dos guerras mundiales, estas identidades se emanciparon de la mentalidad imperialista original de soberanía del estado-nación. Las sociedades europeas comenzaron a aceptar mejor la necesidad de establecer relaciones pacíficas con otras comunidades nacionales, y este interés por la paz facilitó la integración, que, a su vez, llevó a los estados-nación a identificar los beneficios de la cooperación económica, que retroalimentó la pacificación de las relaciones internacionales.

El registro simbólico de la legitimidad del estado fue la base de la participación democrática en el proceso de toma de decisiones políticas, pero en todas las sociedades occidentales su importancia fue erosionada por la nueva legitimidad funcional. En Europa, como resultado de la integración económica, el fenómeno se vio agravado por la aparición de un nivel crecientemente autónomo de gobernanza, que potenció el nuevo discurso neoliberal de legitimidad, encapsulado en la noción de “nueva gobernanza” modelado sobre teorías de la administración (*management theories*)¹⁴.

La sensibilidad “neonarquista” de Foucault hizo que no se interesara demasiado por la cuestión de quién ganaba poder a través de la gubernamentalidad neoliberal y cómo lo hacía¹⁵. No obstante, la cuestión es importante, dado que se encuentra en el centro del rompecabezas de la crisis financiera contemporánea, a saber, que de ningún modo la crisis parece haber minado la hegemonía del discurso promovido por el ideal de “buena gobernanza”. En este sentido, es importante distinguir entre el papel desempeñado por las élites transnacionales en el mantenimiento de esta hegemonía y el desempeñado por el contexto social que ofreció escasa resistencia a la violación de los intereses privados en las instituciones del sector público.

Críticos contemporáneos tales como Philip Mirowski han intentado contrarrestar las limitaciones de la crítica foucaultiana de gubernamentalidad neoliberal al pasar del impreciso lenguaje del poder al de la *dominación intelectual* –la dominación de un “pensamiento colectivo” neoliberal– y al explorar sus lazos con actitudes sociales o “neoliberalismo ordinario”¹⁶. Sin embargo, la capacidad heurística de este intento de trascender el paradigma foucaultiano es limitada en su dimensión casi “conspiratoria”, dado que ofrece una interpretación simplista de la historia de la gobernanza europea.

Volviendo al análisis pionero de Foucault de 1979 sobre la genealogía intelectual de “gubernamentalidad neoliberal”, los críticos de la “Europa neoliberal” pusieron excesivo énfasis en una continuidad ideológica directa entre las formas extremas de pensamiento liberal que ocuparon una posición marginal en los debates sociales y políticos de las décadas de 1950 y 1960, y el proyecto ultra-liberal perseguido por algunas elites desde fines de la década de 1990. Un caso puntual es la importancia concedida a la influencia de las ideas ordoliberales alemanas de posguerra¹⁷, que pasa por alto la diferencia entre el contexto de las décadas de 1950 y 1960 –con la regulación del capitalismo industrial y financiero por los estados-nación– y el contexto de la globalización financiera contemporánea¹⁸.

A partir de las ideas de Foucault, los críticos destacan con razón las raíces ideológicas europeas del neoliberalismo británico y estadounidense de la década de 1980, según se ejemplifica en la sociedad Mont Pélerin¹⁹, pero desestiman la importancia de la escisión desarrollada en el curso de la década de 1960 y de la posterior americanización, que indujo a muchos seguidores europeos del liberalismo económico del “viejo estilo” a renunciar a dicha sociedad²⁰. En el proceso, algunos críticos ponen excesivo énfasis en el papel de la ideología en la creación de las instituciones europeas y proponen un relato de los esfuerzos integradores de los estados europeos occidentales en las décadas de 1950, 1960 y 1970 que los muestra motivados por un programa ideológico conducente a la creación de la UE y que, desde el inicio, está dirigido a una liberalización económica total de las sociedades nacionales. Sin embargo, estos esfuerzos integradores estuvieron originalmente motivados por intereses nacionales relacionados con la necesidad de asegurar la cohesión social a través de acciones del estado más efectivas para promover el crecimiento económico y para fomentar un ambiente social protector del empleo y los estándares sociales.

Integración europea, legitimidad del estado y la cuestión del liderazgo francés

La creación de las instituciones europeas debe ser, por lo tanto, analizada en primer lugar dentro del marco histórico de la necesidad de legitimidad funcional del estado y de cómo esta necesidad, en el contexto de la dependencia de los Estados Unidos que vivía la Europa de posguerra, pasó a ser objeto de complejas negociaciones internacionales. La noción misma de gobernanza que se volvió influ-

yente en la década de 1960 en todo el mundo occidental había sido moldeada por una teoría política originada en los Estados Unidos²¹, asociada con la emergencia, a fines de la década de 1940, de una visión estructural-funcionalista de la sociedad influenciada por la cibernética. Bajo la forma de una teoría de sistemas, esta mirada de la ciencia política interpretaba la sociedad como una entidad integrada auto-regulada, y promovía una definición funcional/tecnocrática y, hasta cierto punto, elitista del rol del estado. El propósito era usar el conocimiento de expertos para fortalecer la capacidad de la sociedad para lograr la integración de sus miembros individuales en el sistema social, a través de la interdependencia.

Los pensadores estructurales-funcionalistas estadounidenses que trabajaban en círculos académicos –grupo que incluía a exiliados alemanes– mantuvieron vínculos con el gobierno de Estados Unidos durante los años de guerra. Su concepto de modernización alimentó las decisiones adoptadas después del conflicto bélico, en particular con respecto a las políticas referidas a la Alemania de posguerra²². Algunos de estos pensadores, como por ejemplo Ernst Haas y Carl Friedrich, también intervinieron en la creación del nuevo paradigma teórico “neo-funcionalista” de las relaciones internacionales, que aplicaba la concepción estructural-funcionalista de integración formulada por la sociología al ámbito de las relaciones entre los estados²³.

Este paradigma proponía una estrategia que vería la transformación de las relaciones entre los estados-nación europeos a través de la integración económica. La integración aseguraría las credenciales democráticas de cada estado-nación individual al cumplir con el requisito de proveer prosperidad, y la interdependencia económica entre los estados conduciría entonces, en forma casi orgánica, a la integración política. En última instancia, esto tornaría obsoletos los reclamos nacionalistas y llevaría a la paz, lo que incrementaría la legitimidad del estado democrático²⁴.

La visión articulada por los neo-funcionalistas combinaba el espíritu pacifista del federalismo europeo de la década de 1930 con la admiración por la cohesión social de la sociedad estadounidense, percibida como el resultado de su conocimiento de la modernidad en términos de procesos de modernización. Esta visión fue presentada a las élites de gobierno como antídoto de los excesos ideológicos de la década de 1930 asociados con la supervivencia dentro de la democracia de un lenguaje de legitimidad del estado basado en la soberanía. El neo-funcionalismo jugó un papel importante en la Europa de la década de 1950, asociado a las operaciones de las redes trasatlánticas de influencia de las élites, con algunas figuras estadounidenses con ascendencia en la administración de Truman, y aún más en la de Eisenhower, identificando en la creación de una unión política europea (con preferencia en una forma federal) una solución para las necesidades de política exterior de los Estados Unidos²⁵. La influencia ejercida por estas élites se canalizaba por múltiples medios y formas a través de los distintos países de Europa Occidental. Sin importar cómo fue aplicada, es obvio que promovió cierta visión de cómo debía perseguirse la modernización en Europa. En este aspecto, las teorías de la integración pueden ser consideradas precursoras de las teorías de modernización que aparecieron a principios de la década de 1960 en el contexto de la Guerra Fría y de la necesidad de asegurar la democracia liberal en el mundo en desarrollo²⁶.

Los siguientes puntos se concentran específicamente en el papel desempeñado por las élites francesas de posguerra que tuvieron influencia determinante sobre el curso de la integración europea. Éstas se apropiaron de la visión estructural-funcionalista de la modernización, pero le dieron una nueva inflexión que privilegió el papel que debía desempeñar el liderazgo burocrático del estado, en oposición a los puros mecanismos del mercado. Esto dio origen a la primera forma de gobernanza económica europea. Como ha demostrado el trabajo de Alan Milward, la preferencia francesa por el liderazgo del estado reflejaba un consenso más amplio en Europa Occidental²⁷. Con el objeto de ganar el apoyo de los Estados

Unidos para su proyecto de integración económica sectorial en las industrias del carbón y el acero, a pesar del temor de que solo alentaría la formación de un cártel internacional que distorsionaría el mercado, las élites francesas usaron un discurso neo-funcionalista de unidad en una Europa federada²⁸. Este discurso ligaba la creación de la CECA al deseo de paz de los ciudadanos, pero también al deseo de los estadounidenses de una unidad política en Europa Occidental²⁹. La dimensión de la paz proporcionó otro nivel de legitimidad ideológica al proyecto de gobernanza económica “europea” que fortalecía la autoridad de su aparato burocrático a pesar de la falta de responsabilidad democrática directa.

En el curso de la década de 1950, la evolución histórica fortaleció el reclamo de un entendimiento más liberal de la modernización impulsada por el mercado, por lo que la liberalización del comercio pasó a ser el tema dominante de la integración económica. Se creó una unión aduanera regional apoyada por la burocracia europea y, en principio, inspirada en el diseño tecnocrático francés de la CECA. Esta burocracia promovía el liberalismo económico, pero como forma de lograr el crecimiento económico para asegurar la cohesión social, que seguía siendo responsabilidad de los estados-nación como condición de su legitimidad y sus credenciales democráticas. No obstante, la creación de la CEE estableció un marco ideológico e institucional dentro del cual, y en un contexto histórico diferente, la liberalización del mercado podía llegar a ser sinónimo de cooperación política europea sobre cuestiones económicas y, posteriormente, incluso su verdadera razón de ser.

Los acontecimientos que se sucedieron en el curso de las décadas de 1980 y 1990 no pueden ser disociados de la ambigüedad esencial que caracterizó el papel desempeñado por el liderazgo francés en la conceptualización original de la integración europea y su evolución. Por una parte, como medio para alcanzar los objetivos sociales del estado francés, constituyó una genuina europeización y apertura a la cooperación; por otra parte, también era una forma de fortalecer la soberanía del estado francés, al proyectar su influencia en Europa Occidental y luego en el exterior. Esta ambigüedad es más evidente en el papel desempeñado por el Partido Socialista Francés en la creación de la UE.

Después de ganar las elecciones de gobierno en 1981, el Partido Socialista descubrió los límites que pesaban sobre las acciones del estado debido a la nueva forma asumida por el capitalismo en el curso de la década de 1970. Este descubrimiento no solo indujo una conversión a los méritos de la liberalización económica, también lo llevó a comprender la necesidad de una integración europea más profunda para que el estado francés pudiera continuar ejerciendo cierto grado de soberanía en los asuntos económicos. Esta soberanía tenía principalmente objetivos sociales, tal como ejemplifica el enfoque de Jacques Delors como presidente de la CE. Sin embargo, debido a las contingencias históricas, estos objetivos pronto se vieron acoplados a los objetivos geopolíticos tradicionales. Con la caída del Muro de Berlín y la perspectiva de la reunificación alemana, el proyecto de liberalización económica se fusionó con la necesidad imperativa de asegurar la influencia francesa sostenida, tanto en la esfera económica como política.

Esta situación impartió mayor ímpetu a la creación de la UE, pero también centró la atención en la unión monetaria como símbolo del poder político, punto sobre el que François Mitterrand insistió como condición para la conformación del mercado único propuesto. Paradójicamente, esto marcó el momento en el cual “Europa”, después de haber sido francesa, también se convirtió en alemana, dado que la fortaleza de la tradición monetaria liberal alemana inspiró el diseño de la Unión Monetaria Europea, con un banco central autónomo salvaguardando únicamente la fortaleza de la divisa común³⁰. De esta fusión de tradiciones estatales emergió la arquitectura institucional despolitizada de la UE, caracterizada por un brazo tecnocrático y un cuerpo jurídico que era salvaguardado por un tribunal cuyas sentencias se basaban en tratados anteriores firmados por los gobiernos en diferentes contextos históricos.

A continuación sigue un análisis de aquellos contextos históricos que destacan la lógica de despolitización en la cual la integración económica europea se vio atrapada cuando facilitó su conversión a la “nueva gobernanza” ultra-liberal a partir del año 2000.

Primera fase de la integración europea: del concepto estadounidense de la modernización a la elección del mercado

En la Europa de posguerra no había un “proyecto” ideológico común de unidad política que fuera claro, ni una fuerte voluntad de reactivar las visiones federales que existían antes de la guerra. Una fe compartida en las virtudes de la modernización industrial permitió a los europeos hallar terreno común en el plano económico, gracias a su deseo de buscar una mayor productividad. En parte, esta fe se basaba en el Programa para la Recuperación Europea (*European Recovery Program*) de los Estados Unidos, conocido como Plan Marshall, que combinaba los objetivos económicos y políticos de asegurar la recuperación económica de Europa como destino para las exportaciones estadounidenses, y de construir un bloque estratégico común en Europa Occidental que compartiera el compromiso de los Estados Unidos con el libre mercado y la democracia³¹.

Aunque el Plan Marshall no tenía un conjunto de principios claramente definido, se basaba en una interpretación del éxito económico estadounidense informado por una filosofía económica “fordista” que destacaba los méritos de la producción masiva, las grandes empresas, el taylorismo, la estandarización. Esta filosofía visualizaba la expansión del mercado como la clave de la productividad, que coincidía con el objetivo de unión política en Europa. Además, podía ser usado para promover la meta de reconstrucción económica europea al solucionar el problema de la “brecha del dólar” y presentarlo como promotor del crecimiento de un comercio multilateral equilibrado en escala global, perdido desde 1914. El concepto de integración conectaba estos distintos objetivos.

Esta visión incorporó objetivos modernizadores que podían ser perseguidos en asociación con políticas que en principio no se basaban en los mecanismos de mercado a los cuales los estadounidenses atribuían su propio éxito económico³². Concordaba con el compromiso con el bienestar social que caracterizaba la filosofía política de la Democracia Cristiana dominante en la era de posguerra y que produjo el modelo europeo de capitalismo³³. En Europa Occidental, además de ser responsable por el mayor bienestar, el estado desempeñaba el papel de árbitro en las negociaciones entre las empresas y los sindicatos, sin importar si estaba o no involucrado directamente en la actividad económica. Esto dio lugar a la aparición de diferentes formas de capitalismo “negociado” o “consensual”, a menudo subsumidos bajo el rótulo común de “modelo del Rin”³⁴, tal como lo popularizó el enfoque de “variedades de capitalismo” de la economía política³⁵.

La visión que inspiraba al Plan Marshall y sus “misiones de productividad” tuvieron una recepción ambivalente en los países de Europa Occidental, pero alcanzó primero una fuerte resonancia en Francia³⁶ por la posibilidad de converger con una tradición tecnocrática ligada a la extendida influencia de ingenieros en el servicio público de alto nivel³⁷, como se puede apreciar en la propuesta francesa para la creación de la CECA³⁸. En esencia, la CECA surgió por la comprensión por parte de los funcionarios franceses de que la cooperación franco-germana era la única forma de resucitar el Plan Monnet para la modernización de posguerra de la economía francesa. Este plan, afirmado sobre el control de la producción alemana de carbón y de acero bajo la tutela de la autoridad del Ruhr, había sido rechazado por los Estados Unidos debido al interés de este país por acelerar la recuperación de Alemania como imperativo de la Guerra Fría. Para los franceses, esta modernización económica no podía ser disociada de la reafirmación política del país a nivel mundial y su liderazgo en Europa continental.

Esto plantea el difícil interrogante de comprender cuán ge-

nuinos eran los líderes franceses detrás de la creación de la CECA en su uso del lenguaje neo-funcionalista y en su compromiso con el objetivo supremo de unidad política federal. El interrogante fue planteado inicialmente por Milward en el capítulo de apertura de su visión “revisionista” de la historia europea –“revisionista” porque hacia principios de la década de 1990 la narrativa ideológica oficial de la integración europea impulsada por la CE estaba firmemente arraigada. Esta narrativa presentaba a la CE como el embrión de un gobierno europeo supranacional que establecía una antítesis entre los estados-nación y las Comunidades Europeas (entonces la UE), y planteaba un determinismo europeo hacia el federalismo³⁹. La cuestión de saber cuán “federalista” era realmente la integración europea inicial se ve complicada por el tema del rol de las redes trasatlánticas antes mencionadas. Esto es particularmente evidente respecto del papel desempeñado por Jean Monnet, el primer presidente de la Alta Autoridad de la CECA y “santo patrono” de la integración europea, cuyas relaciones con las elites empresariales estadounidenses, y a través de ellas con las elites políticas, están bien documentadas⁴⁰.

Todos estos interrogantes referidos a la retórica federalista de la integración inicial pierden su importancia si se considera que la integración europea se originó en las necesidades de legitimidad de los estados-nación. Cabe destacar que estas necesidades no siempre eran buscadas en formas totalmente coherentes, dado que intervenían diferentes sectores del estado con sus propias prioridades específicas. Mientras que en la década de 1950 se centraban en la provisión de bienestar y paz –esta última planteada a través de una retórica de unidad federal–, en el curso de las décadas de 1960 y 1970 se asociaron a un nuevo entendimiento de las relaciones entre estado y sociedad. Este se hizo cada vez más incompatible con el espíritu original, tecnocrático y elitista de la integración europea, pero paradójicamente también lo potenció. En consecuencia, en el corazón de la integración europea siempre hubo una tensión entre las aspiraciones post-nacionales y el apego sostenido a la forma política del estado-nación. Esta tensión replicaba en otro nivel la tensión existente dentro de cada estado-nación entre el lenguaje clásico de legitimidad del estado en términos de soberanía y su definición funcional liberal.

La liberalización del mercado como herramienta de convergencia económica: la creación de la CEE

Tal como se observó con anterioridad, la necesidad de conciliar diferentes registros de legitimidad se vio complicada por el contexto de la Guerra Fría y el papel crucial que las autoridades estadounidenses esperaban que desempeñara Alemania Occidental dentro de la Europa unida. La Guerra Fría ligó las perspectivas de una Comunidad Política Europea, propuesta por primera vez en 1952, a una Comunidad Europea de Defensa, lo cual destruía sus posibilidades de ser ratificada por los franceses y dejaba al mercado como mecanismo remanente para la futura integración⁴¹. En el curso de la década de 1950, la visión de la unidad europea se alejó del objetivo de construcción política que había animado el final de los años cuarenta.

Este cambio de énfasis se debía en parte a la propia Guerra Fría, dado que el mercado reivindicaba su atracción frente a una economía dirigida por el estado. El liberalismo económico recuperó ascendencia sobre la toma de decisiones de los gobiernos, incluso en Francia. Esto se evidenció cuando los asesores de De Gaulle lo persuadieron de los beneficios de la CEE, a pesar de su desconfianza original, y lo llevaron a adoptar el programa Pinay-Rueff de reformas liberales como parte de la preparación de la economía francesa para el mercado común⁴². Este primer cambio en favor del mercado veía cómo los beneficios del libre comercio –activamente promovido por los Estados Unidos entre mediados y fines de la década de 1940 como parte de su visión de un nuevo sistema de comercio mundial– ocupaban un papel cada vez más destacado en las negociaciones europeas. El tema del comercio era particularmente importante para las nece-

Es necesario distinguir entre el liberalismo como forma social afirmada en la primacía de la “sociedad civil” sobre el estado –respecto de la libertad económica y los derechos individuales– del liberalismo como ideología política que considera a la libertad el valor supremo de la sociedad.

sidades de legitimidad funcional de los estados del Benelux, puesto que dependían de los intercambios comerciales con los países más grandes. Esto permitió su compromiso con el concepto de una unión aduanera más amplia, a fin de ganar influencia y fusionarse con el discurso de “destino común”⁴³ iniciado por la CECA⁴⁴.

El Tratado de Roma que siguió a este cambio no representó un apoyo al liberalismo económico puro. Incorporó diversas cláusulas con objetivos más amplios, incluyendo algunas disposiciones en materia social y fiscal. La introducción de la política agrícola común es un típico ejemplo de un objetivo de “bienestar”⁴⁵. No obstante, el tratado establecía un marco ideológico que daría forma a las negociaciones futuras a través del incentivo de la convergencia económica regional, visualizada como un objetivo afirmado sobre una expansión del mercado que tenía su propia lógica liberal, incluyendo la liberalización financiera. La cuestión de la liberalización del mercado se vio descontextualizada y despolitizada a medida que se desarrollaron las instituciones “extra-nacionales” de la gobernanza europea. Al mismo tiempo, algunos de los objetivos relacionados con la liberalización del mercado, tal como estaban definidos por la retórica del Tratado de Roma, adquirieron un significado distinto en el curso de las décadas de 1970 y 1980.

Las consecuencias se revelaron cuando la UE adquirió autoridad en áreas que el Tratado de Roma había reservado a la acción nacional. En particular, el énfasis puesto sobre la construcción del mercado establecía un marco de competencia basado puramente en los precios, con independencia de los costos asociados. Este marco puso en riesgo el objetivo de convergencia económica al impedir el desarrollo de la lógica de complementariedad económica entre los estados miembros –en riesgo porque la complementariedad económica habría inducido, a su vez, una lógica de solidaridad capaz de modernizar toda la región⁴⁶. Los funcionarios que ocupaban posiciones vinculadas directamente con la lógica del mercado fueron investidos con mayor poder, y la política de la competencia ejerció una influencia determinante desde la década de 1990⁴⁷.

La crisis de la década de 1970 y las nuevas restricciones sobre la legitimidad del estado: reactivación de la integración a través del mercado

La historiografía dominante en materia de integración europea tiene dificultades para establecer una clara periodización en lo que respecta a los años que van desde la reunión cumbre de 1969 en La Haya, que proclamó la ampliación de la CEE (y su incursión en la cooperación de la política exterior), hasta el Acta Única Europea de 1986⁴⁸. Existen diferentes relatos disponibles, según si el enfoque es principalmente económico o político, si el foco está centrado sobre las instituciones europeas, sobre el espíritu detrás de su creación (“símil federal” o intergubernamental) o sobre el contexto más amplio, sea nacional (como la renuncia de De Gaulle a la presidencia de Francia) o global (por ejemplo, la crisis del petróleo).

El punto de vista de este artículo es que la década de 1970 es importante por cuanto revela la crisis del modelo fordista de capitalismo industrial, disparada por su creciente incapacidad para proveer tanto rentabilidad como empleo⁴⁹. Esta crisis, compartida por los Estados Unidos, provocó tensiones más profundas entre Europa

Occidental y aquel país luego de la decisión de abandonar la convertibilidad del oro con el dólar que respaldaba el sistema monetario internacional y, posteriormente, el enfoque adoptado durante la crisis energética desencadenada por la decisión de la OPEC de incrementar el precio del petróleo⁵⁰.

Estas crisis interactuaron con factores internos relacionados con los cambios sociales. Resumiendo, las expectativas de mejor estándar de vida de una nueva clase media chocaron con la caída de la rentabilidad empresarial. El estado de bienestar que había crecido con el auge económico (y que en gran medida se retroalimentaba de él) se convirtió en el blanco cada vez más frecuente del renovado pensamiento derechista (especialmente en el Reino Unido y los Estados Unidos) como principal culpable de la crisis. Esto debilitó fundamentalmente el “asentamiento de clase” sobre el cual los estados-nación de Europa Occidental habían reconstruido su legitimidad después de la Segunda Guerra Mundial y sus sistemas de representación política, resultados que fueron posibles debido a que “la estabilidad de la democracia parlamentaria, la evolución del estado de bienestar y de servicios, y el auge económico se habían reforzado mutuamente en un “círculo virtuoso”⁵¹. El fin de este círculo virtuoso estaba relacionado a la “crisis de gubernamentalidad”⁵² de la democracia a través de las élites gubernamentales, comerciales y académicas, lo que señalaba un cambio en el equilibrio de poder que hasta entonces había favorecido a la fuerza de trabajo.

La integración económica había sido una parte esencial de la evolución de los estados de Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial. A fin de crecer en términos económicos, estos países habían elegido abrir sus mercados. La dependencia de los Estados Unidos en los años cincuenta, en términos de capitales y defensa, los había empujado por la vía de la regionalización económica conducente a la creación de un nivel adicional de acción estatal. Esta gobernanza económica europea se benefició de un amplio “consenso permisivo”, dado que los electores de fines de la década de 1950 y principios de la de 1960 aún tenían alto nivel de confianza en sus gobiernos nacionales. Las sociedades aún no habían comenzado a cuestionar su estilo paternalista, como hicieron a partir de fines de la década de 1960. No obstante, en la década de 1970, el círculo virtuoso que relacionaba el crecimiento económico con la estabilidad política se convirtió en un “círculo vicioso”: la exposición a la europeización y, más ampliamente, a las transacciones económicas internacionales globales generaron consecuencias económicas y sociales negativas que, a su vez, incentivaron mayores demandas de bienes públicos.

El círculo virtuoso fue destruido por las crecientes interdependencias económicas que impidieron que los estados-nación cumplieran con las exigencias competitivas de desempeño socio-económico y de legitimidad democrática. A fin de cubrir la brecha entre estas mayores demandas y la menor efectividad de las herramientas a su disposición, los gobiernos europeos buscaron en el ámbito internacional las formas de recuperar su influencia sobre los resultados económicos. De hecho, al buscar mayor apalancamiento en las instituciones europeas, los estados miembros de la CEE debieron implicarse en “un proceso que condujo a su propia erosión”⁵³. Esto socavó el consenso permisivo y aumentó la importancia de la cuestión del “déficit democrático” de las instituciones de la CEE a partir de finales de la década de 1970⁵⁴.

Para los estados de Europa Occidental había dos respuestas posibles: el fortalecimiento de la cooperación intergubernamental, a pesar de su limitada efectividad, o la construcción de un estado federal que hubiera amenazado el *status quo* constitucional que había asegurado el sistema parlamentario. La federalización habría conducido a una pérdida aún mayor del centro político y, por lo tanto, agravado potencialmente la incapacidad de los estados para responder a las expectativas de sus ciudadanos. De hecho, el Tratado de Maastricht de 1992 que estableció la UE abrió un camino intermedio: el desarrollo de una nueva forma de estado basada en la “fusión” de instrumentos nacionales y comunitarios⁵⁵. Esto constituyó un intento tendiente a combinar mayor eficacia política con la garantía de que los estados-nación retomaran un papel importante. La creación de este estado “fusionado” (*fusional state*) (analizado primero por Majone como estado regulatorio⁵⁶) fue declarada sobre la reactivación del proyecto de construcción de un mercado bocetado en el Reporte Spaak, que había allanado el camino para la creación de la CEE⁵⁷.

Los desarrollos antes analizados no podrían haber ocurrido sin un cambio en el pensamiento de las élites francesas hacia la europeización de sus objetivos nacionales de política exterior (en oposición a la defensa gaullista de un intergubernamentalismo estricto). Iniciada por Pompidou en respuesta a una iniciativa de los Estados Unidos de 1973 para reforzar sus interrelaciones militares, políticas y económicas con Europa (el “año europeo” de Kissinger), este cambio se caracterizó por una innovación discursiva crucial: la noción de identidad europea como base para la aceptación de la legitimidad autónoma de la CEE⁵⁸. Esta innovación preparó el terreno para la “fusión” antes analizada, de manera tal que en última instancia potenció el rol de la CE en el servicio de un “interés europeo” definido principalmente en términos de mercado. Con el Acta Única Europea de 1986, esta fusión generó una síntesis paradójica: el espíritu francés de la planificación burocrática se combinó con el pensamiento económico liberal alemán, a fin de incentivar a los burócratas europeos a concebir su misión como creadora de un mercado europeo “perfecto” a través de esfuerzos regulatorios.

A pesar de su exclusivo foco sobre el mercado, cuando el Acta Única Europea entró en vigencia en 1987, aún era esencialmente un proyecto político que buscaba fortalecer la capacidad de los estados-nación. El proyecto basaba su legitimidad en el hecho de que el programa de integración europea a través de la liberalización del mercado, que había inspirado el Tratado de Roma, en realidad aún no se había completado. El objetivo de Jacques Delors como presidente de la CE continuaba siendo el crecimiento económico como medio para asegurar el empleo. Al continuar con el concepto cuantitativo fordista de la productividad, la solución ofrecida era un *incremento* del ámbito del mercado. No obstante, el problema que enfrentaban los países de Europa Occidental era la necesidad de competir con la transformación cualitativa desde el industrialismo a una nueva forma de economía “posindustrial” basada en la tecnología informática que había sido iniciada por Estados Unidos y Japón.

El retorno a la solución del mercado y el Consenso de París: Europa y la globalización financiera

En la década de 1980, cuando la CE buscaba reactivar la integración económica europea, el desafío consistía en reunir suficiente apoyo para un nuevo poder estatal a nivel europeo. La opción de integración del mercado y de continuidad con el Reporte Spaak, a través de una revisión del Tratado de Roma, no era simplemente el resultado de una *path dependency* institucional. Como ha demostrado Nicolas Jabko⁵⁹, de hecho, se debía al poder de las ideas, no porque los defensores del proyecto en la CE abrazaran la nueva mentalidad ultra-liberal evidente en el Reino Unido y los Estados Unidos, sino simplemente porque debían reunir un gran número de electores alrededor de una estrategia común, la creación de la UE, y esto a pesar

de la diversidad de enfoques nacionales.

El lenguaje del mercado único era suficientemente polisémico como para ganar el apoyo de un proyecto político que, al tiempo que liberalizaba mercados, creaba una poderosa autoridad burocrática a nivel europeo, que captaba legitimidad del lenguaje de la unidad europea⁶⁰. Dicho de otro modo, el camino del liberalismo económico era, en gran medida, una opción estratégica por parte de la CE, no una de principios. Esto nos lleva al papel determinante desempeñado por los políticos franceses, especialmente el rol del Partido Socialista Francés.

La decisión francesa de presionar en favor de la creación de la UE puede ser rastreada hasta su origen en el famoso “giro en U” del Partido Socialista Francés para aceptar las realidades del mercado a principios de la década de 1980⁶¹. Después de la elección de François Mitterrand como presidente, en 1981, el primer gobierno socialista liderado por André Mauroy se embarcó en un programa de reactivación y redistributivo impulsado por el gasto público y la nacionalización. El franco fue sancionado por la especulación en los mercados financieros, y se produjo una fuga de capitales en búsqueda de perspectivas de inversión más favorables. El Partido Socialista Francés estaba profundamente dividido respecto del tipo de respuesta a adoptar, pero algunos de sus miembros cercanos a las élites financiero-administrativas francesas, entre ellos Delors como ministro de Finanzas, se convencieron de que los controles de capital eran ineficaces y sólo afectaban a las clases medias cuyo apoyo era crucial para el destino del Partido Socialista.

En consecuencia, propiciaron la implementación de restricciones presupuestarias, la estabilidad monetaria en solidaridad con los miembros del Sistema Monetario Europeo y la liberalización de las transacciones financieras, implementada desde 1983 junto con la desregulación del sector bancario. Estas dos últimas medidas fueron percibidas como imperativos modernizantes, pero también como herramientas que permitían a la clase media tener acceso a los beneficios del capital financiero⁶². La experiencia de la crisis financiera también convenció a Delors y otros funcionarios franceses de que Francia no sería capaz de ejercer influencia sobre la economía europea mientras estuviera dominada por la moneda alemana y que se debía buscar una Unidad Monetaria Europea, objetivo que Delors más tarde pudo facilitar al ser nombrado presidente de la CE, en 1985. La unión monetaria había sido analizada previamente como una extensión lógica de la unión aduanera, pero desde una perspectiva keynesiana⁶³. Este enfoque había sido posteriormente desacreditado en el curso de la década de 1970, con el resurgimiento de la economía neoclásica en la forma del monetarismo de Friedman⁶⁴.

Este era el contexto de la ambición francesa por constituir una potencia económica europea contra los Estados Unidos, basada en la fortaleza económica y monetaria de Alemania. Francia alentó la reactivación de los programas liberales que habían sido discutidos al principio en la redacción del Tratado de Roma, incluyendo la desregulación financiera. Este giro hacia el liberalismo estuvo acompañado por una ambición política radical: la creación de la UE. Con Delors como presidente de la CE, y ahora convencidos de que la movilidad total de capitales era una extensión lógica del mercado único, la estrategia de liberalización del capital de la UE preparó los cimientos de la unidad monetaria. Delors pudo negociar un acuerdo entre los franceses, quienes abandonaron su oposición tradicional a cambio del apoyo alemán para una unión económica y monetaria. Este acuerdo produjo la directiva del Consejo Ministerial de 1988 sobre la libertad de los capitales⁶⁵. Sin embargo, los alemanes habían impuesto la condición de que esta liberalización debía ser *erga omnes*, y la directiva forzaba a los miembros de la CEE a levantar todas las restricciones sobre movimientos de capital, no solo entre ellos, sino también con países no miembros⁶⁶.

La liberalización financiera fue posteriormente utilizada por la CE como medio para ganar el apoyo de Alemania para la Unión Monetaria Europea que era presentada como herramienta de convergencia. Esto alentó entre los funcionarios el punto de vista de que abandonar su moneda equivalía a abandonar solo una autonomía

política que en gran medida ya era ilusoria. A cambio, ganarían una participación en el poder real del Bundesbank⁶⁷. En Francia misma, la oposición a la pérdida de soberanía monetaria fue superada gracias a la determinación de Mitterrand de introducir una moneda común. En Alemania, las reservas por parte de las elites financieras fueron desarticuladas por la caída del Muro de Berlín y la necesidad de Kohl de asegurar la aprobación de otros países europeos a la reunificación con Alemania Oriental. El Tratado de Maastricht elevó la liberalización de capital previamente acordada a un principio fundamental y fortaleció considerablemente la cláusula *erga omnes* al establecer “las normas más liberales para el capital en la arquitectura financiera internacional [del mundo]”⁶⁸.

Debido al compromiso franco-alemán del cual finalmente surgió la UE, los europeos desempeñaron un papel crucial en la puesta en marcha de la globalización financiera. Sin embargo, esto se logró en gran medida por las acciones de algunos representantes franceses. Durante los años ochenta y principios de los noventa, Jacques Delors como presidente de la CE, Henri Chavranski a cargo del área encargada de la regulación de los capitales dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y Michel Camdessus como Presidente del Fondo Monetario Internacional (FMI) presionaron en favor de una nueva arquitectura financiera para el comercio global, de acuerdo con lo que Abdelal denomina el nuevo “Consenso de París”. Este consenso, que unió a la centroizquierda y a la centroderecha, provino de la tradición francesa de planificación burocrática y de la tradición económicamente liberal del estado alemán. Fue un intento de “globalización administrada” en la cual el capitalismo sería codificado a escala global a través de normas multilaterales de naturaleza liberal, en oposición a la estrategia de los legisladores estadounidenses que favorecían los acuerdos bilaterales *ad hoc*⁶⁹.

Sin embargo, en última instancia este proyecto no tuvo éxito. Camdessus fracasó en forjar un consenso con el directorio del FMI, y las ambiciones políticas de los legisladores franceses se transfirieron a la UE y el área del comercio. Esto se demostró con Pascal Lamy como presidente de la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁷⁰. El punto de vista de Lamy, articulado inicialmente en su *Manifiesto por una democracia global* publicado al fin de su período como comisario de la UE, proyectaba la experiencia de la integración europea a escala mundial⁷¹. Era una visión de gobernanza multilateral global en la cual la regionalización, planteada en forma innovadora por el “laboratorio europeo”, era el mejor camino para solucionar los problemas que los estados-nación ya no podían corregir por sí mismos. Esta visión fomentaba el surgimiento de agrupaciones regionales abiertas a la colaboración pacífica mutua, y presentaba la liberalización del mercado según el modelo de la UE como una fuerza civilizatoria y democratizadora que contribuiría a la gobernanza democrática post-hegemónica mundial⁷². Sin embargo, la crisis financiera de 2008 derrotó este intento de proyectar la influencia europea y, de hecho, reveló de qué manera la UE se había transformado en un vehículo para una ideología ultra-liberal ayudada por la globalización financiera.

La Unión Europea y la “nueva gobernanza” ultra-liberal

La fe invertida en el mercado por el liberalismo individualista contemporáneo se basa en una epistemología racionalista del mercado que destaca su papel impersonal, inmanentemente cognitivo —una teoría desarrollada en el curso de los años ochenta sobre la base de las ideas de Hayek⁷³. En el contexto de la crisis política desencadenada por la capacidad declinante del capitalismo fordista de generar crecimiento, esta epistemología alababa la superioridad del mercado sobre el estado para asegurar la innovación y, por extensión, el progreso social. Su influencia creciente en las últimas tres décadas se ha visto facilitada por la manera en la cual la ciencia dio forma al repertorio de metáforas usadas para conceptualizar la sociedad: vimos

cómo el concepto estadounidense de integración se inspiró en las ciencias sociales que a su vez estaban influenciadas por la cibernética. Se abordó la sociedad como sistema, y en el contexto del industrialismo se vio principalmente como *sistema mecánico*. Sin embargo, en el curso de las décadas de 1970 y 1980, este concepto de la sociedad estructurada alrededor de la división del trabajo y sujeta a “palancas de mando” políticas fue reemplazado progresivamente por otro punto de vista.

Viéndose socavada la creencia en normas morales universales como consecuencia del progreso del pluralismo y el individualismo, una nueva interpretación ganó en influencia. Ésta sostenía que las sociedades son esencialmente complejos sistemas informáticos y que el problema que enfrentan no es la existencia de conflictos sociales sino simplemente la *entropía*⁷⁴. La sociedad pasó a ser interpretada como una especie de *sistema termodinámico* cuya eficiencia podía ser asegurada a través de mejores sistemas de retroalimentación. Este fue el antecedente para la aparición de la noción de gobernanza en los sectores públicos y privados de la sociedad. Cuando la crisis del crecimiento económico condujo al cuestionamiento de la eficiencia del estado, en la década de 1970, las teorías de gestión de negocios colonizaron el lenguaje de la gobernanza política bajo la forma de la “nueva gestión pública”, una teoría de acción gubernamental que ganó en ascendencia en la década de 1980⁷⁵. Esta reducción de la función del estado se vio agravada durante la década de 1990 debido a la aparición del capitalismo globalizado y, con él, los estrechos lazos entre las élites comerciales/financieras y las élites políticas. Estos lazos promovieron el argumento en favor de una nueva gobernanza del sector público basado en mecanismos de mercado.

La “nueva gobernanza” se infiltró por primera vez en el ambiente despolitizado de las instituciones de la UE alrededor del año 2000, como se evidenció en la Estrategia de Lisboa que formuló el objetivo de transformar a la UE en líder de la “economía del conocimiento”⁷⁶. En concordancia con el discurso anterior de la integración europea, la “economía del conocimiento” fue presentada como el medio para incrementar la “empleabilidad” de los trabajadores europeos frente a la globalización. La Estrategia de Lisboa fue elogiada por constituir un punto de partida positivo para el desarrollo de una estrategia europea en el campo de las políticas sociales⁷⁷. Sin embargo, este progreso aparente se vio acompañado de una regresión, un alejamiento de la judicialización en favor de “leyes blandas” no vinculantes. La Estrategia de Lisboa introdujo en las políticas sociales y las relaciones laborales el así llamado “método abierto de coordinación”, un mero intercambio de información entre los gobiernos nacionales a través de mecanismos tales como pautas e indicadores, evaluaciones comparativas y análisis de mejores prácticas⁷⁸. El cambio fue redactado formalmente en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea de 2001, que proclamó la ambición de la UE, no solo respecto de lograr una gobernanza europea más efectiva, sino también de proporcionarle la capacidad de “incrementar el caso para el cambio a escala internacional”, en concordancia con la ambición de poder normativo analizado antes⁷⁹.

Tal como se analizó anteriormente, la gobernanza europea no dependió nunca exclusivamente de la legitimidad funcional; también se apoyó en el lenguaje simbólico de comunidad y la identidad europea. En la primera fase conducente a la CEE, este otro registro de legitimidad se definió a través de un repudio común del pasado violento de conflicto militar expresado en el lenguaje de la paz, y contenía el objetivo de reconciliación posguerra⁸⁰. Esta definición cambió a fines de la década de 1980 con el fin del comunismo, cuando la identidad europea se centró en el repudio de la violencia identificada con los regímenes totalitarios. En este punto, el discurso que legitimaba la gobernanza europea cambió a la promoción de los derechos humanos, un proyecto en armonía con una creciente preocupación social por el pluralismo y los derechos de las minorías en las sociedades de Europa Occidental⁸¹. Después de la ampliación de la UE, este énfasis puesto sobre los derechos humanos potenció un nuevo régimen individualista de justificación de políticas encabezado por el

[...] las teorías de la integración pueden ser consideradas precursoras de las teorías de modernización que aparecieron a principios de la década de 1960 en el contexto de la Guerra Fría y de la necesidad de asegurar la democracia liberal en el mundo en desarrollo.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁸².

Por ejemplo, el principio de no discriminación por razones de nacionalidad fue reinterpretado como el derecho de los ciudadanos individuales de la UE a acceder a los beneficios sociales y los servicios públicos de todos los estados miembros. Aunque se adoptaron medidas “protectoras” en varios países, se vio socavado el equilibrio de derechos y obligaciones que definía los contratos sociales nacionales, en cuanto algunas categorías sociales adquirieron la capacidad para “comprar” servicios, por ejemplo para evadir tributos nacionales mientras continuaban accediendo a servicios del estado de bienestar nacional en salud o educación⁸³. En el ámbito del derecho laboral, la lógica de los derechos individuales sostenida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea favoreció la libertad de contratación económica sobre los derechos sociales colectivos garantizados por los sistemas nacionales de relaciones laborales, sin considerar la cláusula del Tratado de Roma que establece como objetivo de la CEE el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, y su armonización a través de los estados miembros.

El foco dominante sobre la ley de la competencia ha potenciado los intereses empresariales, lo que llevó al destacado especialista francés en derecho laboral Alain Supiot a referirse a la UE como un componente en el establecimiento a escala planetaria de una “economía de mercado comunista”: un sistema híbrido de ultra-liberalismo y desinterés comunista por la democracia, en el cual la ley es instrumentada en apoyo a la dominación oligárquica⁸⁴. De hecho, la estructura de gobernanza de la UE y la dimensión que ofrece al ejercicio de los grupos de presión parecen haber alimentado la formación de una “clase capitalista transnacional” compuesta por cuatro grupos engranados: corporativos (los que tienen la propiedad y el control de las corporaciones transnacionales), estatales (los políticos y burócratas), técnicos (los profesionales de la globalización tales como los especialistas en derecho internacional) y los consumistas (los comerciantes y los medios de comunicación).⁸⁵

La crisis financiera ha demostrado la capacidad de la clase capitalista transnacional para erosionar la democracia. Dentro de las instituciones europeas, ha promovido un discurso que carga la responsabilidad de la crisis financiera en el gasto del estado. Esto encubre el papel desempeñado por las “burbujas” en los sectores privados de ciertos países en la periferia económica de la UE, como consecuencia del ingreso de capital desde el centro pudiente⁸⁶. Esta interpretación parcial de la crisis como consecuencia esencialmente de la “deuda soberana” fue usada por la CE, el Banco Central Europeo y el FMI para bloquear las posibilidades de los países incumplidores e imponerles regímenes de austeridad. Estas medidas se extienden ahora al resto de la UE como consecuencia de un nuevo tratado intergubernamental vigente a partir de 2013, que no fue sometido a ninguna prueba de responsabilidad democrática⁸⁷. Al respecto, la crisis financiera de la UE ha visto a élites políticas y tecnocráticas recurrir a lo que Mirowski analiza como el régimen de excepción schmittiano⁸⁸.

Sin embargo, esta erosión de la cooperación económica regional no es el resultado de una “verdad” esencial de la integración. En su concepción, la integración europea fue un proyecto de modernización asociado a un genuino deseo de cooperación social y democrática a través de los estados. Solo cabe esperar que la institución polí-

tica a la que dio origen, el Parlamento Europeo, pueda seguir siendo utilizada para contrarrestar su sesgo liberal y revertir su reciente secuestro por las ideologías neoliberales.

Notas

¹ Este artículo ha sido publicado en idioma inglés en Natalie Doyle y Lorenza Sebesta (eds.), *Regional Integration and Modernity Cross-Atlantic Perspectives*, Lanham, Lexington (en prensa). Estos trabajos son el resultado del proyecto Jean Monnet *Integration as a way of modernization. An explanatory framework for regional integration*, INTEGRA - Multilateral Project Jean Monnet Action n. 2012 – 2875/0001 - 001.

² David Harvey, *A Brief History of Neo-liberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

³ Este es el argumento planteado por François Denord y Antoine Schwarz, *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Paris, Raisons d'Agir, 2009; así como por Pierre Dardot y Charles Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2010.

⁴ Véase George Ross, *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge, Polity Press, 1995, que reseña la dimensión social de la visión de Delors sobre la integración económica.

⁵ El concepto del mercado como “talismán” de unidad ha sido articulado por Nicolas Jabko en *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985–2005*, Ithaca & London, Cornell University Press, 2006. Vuelvo al análisis de Jabko más adelante.

⁶ Véase, en este mismo número, el artículo de Marco Brunazzo, “Grupos de interés y democracia en Europa: una revisión bibliográfica”.

⁷ En los últimos quince años se desarrolló un extenso debate iniciado por Jürgen Habermas sobre la ausencia de una esfera pública europea, en conjunción con la noción de patriotismo constitucional, véase Jürgen Habermas, “Why Europe Needs a Constitution”, en *New Left Review*, n. 11, septiembre–octubre de 2001. Se puede decir que el debate (y la postura de Habermas) estuvo informado por una concepción despolitizada de la integración europea. Restricciones de espacio me impiden explorar este punto o, más ampliamente, las razones por las cuales no ha emergido una esfera pública europea. Sobre esta última cuestión, véase Hagen Schulz-Forberg y Bo Stråth, *The Political History of European Integration: The Hypocrisy of Democracy-Through-Market*, Abingdon & New York, Routledge, 2010.

⁸ Tomo la expresión de Marcel Gauchet, quien propuso una novedosa interpretación del neoliberalismo en *La Démocratie d'une crise à l'autre*, Paris, Cécile Defaut, 2007, p. 42. Esto será desarrollado en el cuarto volumen, de próxima publicación, de su obra sobre la teoría de la democracia (*L'avènement de la démocratie*, Paris, Gallimard).

⁹ La distinción fue planteada por primera vez por Marcel Gauchet, “Le Socialisme en redéfinition”, en *Le Débat*, n. 131, septiembre–octubre, 2004, y desarrollada en su *L'avènement de la démocratie*, vol. 2: *La Crise du libéralisme*, Paris, Gallimard, 2007.

¹⁰ Cabe destacar que no todos los países de Europa Occidental mostraban preferencia por las políticas “contracíclicas” keynesianas de

[...] el concepto estadounidense de integración se inspiró en las ciencias sociales que a su vez estaban influenciadas por la cibernética. Se abordó la sociedad como sistema, y en el contexto del industrialismo se vio principalmente como sistema mecánico. Sin embargo, en el curso de las décadas de 1970 y 1980 [...] la sociedad pasó a ser interpretada como una especie de sistema termodinámico cuya eficiencia podía ser asegurada a través de mejores sistemas de retroalimentación.

gasto público. La evaluación de si estas políticas fracasaron o no, tal como se afirma, queda claramente fuera del alcance del presente artículo. Baste decir que las “políticas de reactivación” no siempre se utilizaron en una forma verdaderamente contra-cíclica.

¹¹ Sobre esta evolución histórica de la noción de legitimidad democrática, véase Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2006. El libro de Rosanvallon destaca el cambio en la percepción de legitimidad democrática separada de la noción de gobierno y dirigida a la de gobernanza. Este cambio se caracteriza por abandonar el interés central utilizado para definir la democracia –es decir, su establecimiento a través del proceso electoral– en favor de la cuestión de su integridad procedimental.

¹² Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique: cours au Collège de France, 1978-1979* [editado por Michel Senellart], Paris, Gallimard-Seuil, 2004.

¹³ Michel Foucault, *The History of Sexuality*, vol. 1, *The Will to Knowledge*, London, Penguin, 1978, p. 140. La versión original en francés fue publicada como *Histoire de la sexualité*, vol. 1: *La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976.

¹⁴ El discurso de nueva gobernanza se originó en los Estados Unidos. Véase Lester M. Salmon, “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”, en *Fordham Urban Law Journal*, vol. 28, n. 5, 2000, pp. 1611–74. Se basa en teorías que muestran una creciente “descripción de agencias gubernamentales como jerarquías rígidamente estructuradas, aisladas de las fuerzas del mercado y de la efectiva presión de los ciudadanos, y por lo tanto, libres para servir a los intereses personales e institucionales de los burócratas” (p. 1612). En otras palabras, se basa en la percepción de un estado preocupado sólo en sus propios intereses (*self-serving*) que no responde a las necesidades de la sociedad.

¹⁵ Los análisis de Foucault están caracterizados por un fuerte recelo hacia el poder del estado. José Guilherm Merquior se encuentra entre los primeros en sugerir que, en este aspecto, estos análisis eran “neo-anarquistas”; Véase José Guilherm Merquior, *Foucault*, Hammersmith, Fontana, 1985. Otros autores han utilizado el término “post-anarquista”. Véase, por ejemplo, May Todd, *The Political Philosophy of Poststructuralist Anarchism*, University Park, PA, Pennsylvania State University Press, 1994.

¹⁶ Philip Mirowski, *Never Let a Serious Crisis Go to Waste. How Neoliberalism Survived the Financial Meltdown*, London & New York, Verso, 2013. La crítica de Foucault por Mirowski constituye un cambio a una perspectiva inspirada en parte por la sociología de Pierre Bourdieu, que puede caer en el otro extremo por la forma en que promueve una interpretación casi “conspiratoria” del fenómeno del neoliberalismo contemporáneo.

¹⁷ El ordoliberalismo se refiere a una variante de liberalismo económico formulada en Alemania entre las décadas de 1930 y 1950

por eruditos economistas y juristas asociados con la Universidad de Friburgo, en particular Walter Eucken y Franz Böhm, quienes fundaron la revista *Ordo* en 1948. El ordoliberalismo ofrece una interpretación de los problemas de la economía alemana en las décadas de 1920 y 1930 a partir del fracaso de las acciones del estado para asegurar el correcto funcionamiento de la economía de mercado según las teorías de la economía clásica. Por lo tanto, propugnaba la creación de una “economía social de mercado” en la cual el estado podía establecer disposiciones legales para proteger los mecanismos del mercado (principalmente la competencia) y que, en consecuencia, daría resultados sociales positivos. Véase Taylor C. Boas y Jordan Gans-Morse, “Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan”, en *Studies in Comparative International Development*, vol. 44, n. 2, 2009, pp. 137–61, esp. pp. 145–7. Los autores analizan cómo la admiración por el denominado milagro alemán en Chile, en la década de 1960, inspiró a una generación de pensadores latinoamericanos pro-mercado. Muestran cómo el término neoliberalismo, originalmente asociado con el ordoliberalismo alemán, fue usado luego en América Latina en la década de 1980 para criticar las reformas introducidas en Chile por el gobierno de Pinochet como parte de un programa radicalmente liberal formulado en los Estados Unidos. Este programa se basó sobre los conceptos de Hayek y Friedman, pero su “neoliberalismo” estaba muy lejos del analizado por los pensadores liberales pro-mercado de la década de 1960 en Europa o América Latina. Sin una investigación más profunda, solo se puede especular sobre la influencia que tuvo el análisis del neoliberalismo por Foucault sobre la crítica izquierdista en América Latina y sobre la forma en la cual el debate acerca de la experiencia chilena alimentó a aquel de corte internacional sobre el impacto global de la filosofía pro-mercado ultra-liberal estadounidense que luego se denominaría “Consenso de Washington”.

¹⁸ Pierre Dardot y Christian Laval, en *La nouvelle raison du monde: Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009, sugieren que la CEE fue construida puramente de acuerdo con los principios ordoliberales y lo relacionan con las orientaciones de las políticas de la UE. Véase el capítulo 11, “Les Origines ordolibérales de la construction européenne”. Sobre este tema, véase Alessandro Somma, “Alemania, Europa y la crisis de la deuda soberana en la economía social de mercado”, en *Puente@Europa*, a. XI, n. 1, 2013, pp. 95-100.

¹⁹ Véase Philip Mirowski y Dieter Plehwe (eds.), *The Road to Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Mass.-London, Harvard University Press, 2009. El libro incluye un capítulo de Plehwe que ofrece una interpretación del ordoliberalismo coloreado por la crítica del neoliberalismo contemporáneo analizado. Esta interpretación es refutada por Serge Audier, *Néo-libéralisme(s): une archéologie intellectuelle*, Paris, Grasset,

2012, pp. 399–455.

²⁰ *Ibidem*, pp. 191–389. Entre los pensadores que tomaron distancia con la Sociedad Mont Pélerin en el curso de la década de 1960 se contaban algunos pensadores ordoliberales alemanes.

²¹ De particular influencia era el análisis de David Easton sobre el contraste entre el apoyo político específico y difuso de las instituciones gubernamentales; véase D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, John Wiley & Sons, 1965. Con respecto a las instituciones europeas, Fritz W. Scharpf desarrolló más tarde la noción como “legitimidad de resultados” democrática (*output legitimacy*); véase F. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1992. El trabajo de Rosanvallon (*Democratic Legitimacy*, *op. cit.*) demuestra claramente que, de hecho, el interés por el “apoyo difuso” centrado en beneficios gubernamentales específicos tiene una antigua historia. Apareció originalmente a finales del siglo XIX y provocó la transformación gradual del estado liberal en un estado “social”.

²² Véase el artículo de Flora Anderson en el que analiza los estrechos lazos desarrollados por Talcott Parsons y algunos de sus seguidores en la Universidad de Harvard con las élites políticas estadounidenses. Véase Flora Anderson, “Una cierta idea de la sociedad. Talcott Parsons, Carl Joachim Friedrich y el concepto de integración en las ciencias sociales americanas en los años cincuenta”, en *Puente@Europa*, a. IX, n. 2, 2011, pp. 16–24.

²³ Véase Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, New York, Palgrave Macmillan, 2000.

²⁴ Este es el famoso efecto “derrame” (*spill-over effect*) de la integración económica. Véase *Ibidem*, pp. 59–65.

²⁵ Sobre la existencia de seguidores del federalismo europeo en la administración Eisenhower, véase Pascaline Winand, *Eisenhower, Kennedy, and the United States of Europe*, Basingstoke, Macmillan, 1993. El apoyo estadounidense al federalismo fue más allá de impregnar la política. Richard J. Aldrich documentó el uso por parte de la inteligencia estadounidense de operaciones encubiertas en Europa Occidental entre 1948 y 1960 en apoyo de lo que él denomina una conspiración liberal europea para promover el federalismo europeo y enfrentar la influencia de las ideas comunistas; véase R. Aldrich, “OSS, CIA and European Unity: The American Committee on United Europe, 1948–60”, en *Diplomacy and Statecraft*, vol. 8, n. 1, 1997, pp. 184–227.

²⁶ Nils Gilman, *Mandarins of the Future: Modernization Theory in the Cold War*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 2003. En el capítulo 3 –“The Harvard Department of Social Relations and the Intellectual Origins of Modernization Theory”–, Gilman demuestra las raíces estructurales-funcionalistas de la teoría de la modernización.

²⁷ Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley, University of California Press, 1993.

²⁸ Así, la Declaración Schuman menciona el objetivo de una “federación europea indispensable para la preservación de la paz” (el énfasis es propio). Sobre cómo finalmente el Plan Schuman ganó el apoyo de los Estados Unidos, véase A. S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe, 1945–51*, Berkeley & Los Angeles, University of California Press, 1984, esp. pp. 397–407. La Declaración Schuman está disponible en: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/>.

²⁹ Este es el punto en el cual el concepto de identidad europea se convierte en sinónimo de la noción de Occidente durante la Guerra Fría, donde Europa Occidental surge como la frontera oriental del bloque occidental y la identidad europea se define en oposición al comunismo oriental. Véase Gerard Delanty, *Inventing Europe: Idea, Identity, Reality*, Basingstoke, Macmillan Press, 1995.

³⁰ Christian Joerges, “What is Left of the European Economic Constitution? A Melancholic Eulogy”, en *European Law Review*, n. 30, 2005, pp. 461–89.

³¹ A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, *cit.*, pp. 56–61.

³² Véase Charles S. Maier, “An Empire of Production”, capítulo 5 de *Among Empires: Ascendancy and its Predecessors*, Cambridge, Mass. - London, Harvard University Press, 2006.

³³ *Ibidem*, p. 193.

³⁴ Michel Albert, *Capitalism against Capitalism*, London, Whurr, 1993.

³⁵ Peter A. Hall y David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

³⁶ Véase David W. Ellwood, “Reflating Europe with the Marshall Plan”, capítulo 8 de *Id.*, *The Shock of America: Europe and the Challenge of the Century*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

³⁷ Esta influencia tiene sus raíces históricas en el pensamiento del primer teórico de la sociedad “industrial”, Saint Simon. El saint-simonismo influyó sobre la cultura de las prestigiosas *Grandes Écoles* tales como la *École Polytechnique* de la cual el servicio público de alto nivel reclutó muchos de sus miembros en la década de 1950, especialmente el ministerio de Finanzas. Para una historia del servicio público francés, véase William Geniey, *The New Custodians of the State: Programmatic Elites in French Society*, New Brunswick, NJ, Transaction Publishers, 2010. Geniey analiza los cambios ocurridos en la década de 1970 que terminaron por reducir la influencia de las “élites tecnocráticas” en favor de “las elites programáticas”. Estos cambios pueden ser considerados sintomáticos del cambio a la gobernanza liberal analizados más arriba.

³⁸ Sobre cómo el plan finalmente logró el apoyo de los Estados Unidos, véase A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, *cit.*, esp. pp. 397–407.

³⁹ La investigación antropológica de Cris Shore sobre el discurso de la CE y su política cultural revela una relación simbiótica entre los burócratas europeos y el mundo de la academia, que incluye una interpretación teleológica de la historia europea; véase Cris Shore, *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*, Abingdon, Routledge, 2000, pp. 147–53. Esta interpretación ha sido criticada por muchos autores; ver por ejemplo H. Schulz-Forberg y B. Stråth, *The Political History of European Integration*, *cit.*, esp. pp. 168–70.

⁴⁰ Véase, P. Winand, *op. cit.*

⁴¹ Craig Parsons, “Triumph of the Community Method”, en Desmond Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 107–25. El texto de Parsons demuestra que el rechazo de la Comunidad Europea de Defensa puede haberse debido más a la fragmentación del sistema partidario francés que al peso ideológico del gaullismo y su preocupación por la soberanía del estado en cuestiones de defensa.

⁴² En sus memorias, De Gaulle analiza el papel desempeñado por sus asesores Auguste Pinay y Jacques Rueff y el éxito de las políticas que propugnaban; véase C. De Gaulle, *Memoirs of Hope: Renewal and Endeavor*, New York, Simon y Schuster, 1971, pp. 141–9, 171–82. Para una versión en francés, véase C. De Gaulle, *Memoires d'espoir: le renouveau, 1958-1962*, Paris, Plon, 1970; e *Id.*, *Memoires d'espoir: L'effort, 1962-...*, Paris, Plon, 1971.

Rueff, cuyo liberalismo mostraba afinidad con el ordoliberalismo alemán, era un propulsor del Tratado de Roma. Lo veía como una forma de liberalismo institucionalizado que podría impedir la degeneración de las libertades del mercado en un “laissez faire” no regulado, situación que permitiría a los intereses establecidos distorsionar la competencia del mercado a través de la concentración de monopolios (S. Audier, *Néo-libéralisme(s)*, *cit.*, pp. 496–501). Está claro que De Gaulle optó por la CEE porque visualizó en ella una forma de contrarrestar lo que percibía como un intento británico por limitar la constitución de una entidad económica europea autónoma, ya que este país buscaba un acuerdo de libre comercio dentro del marco de la liberalización comercial mundial. Sobre Gran Bretaña y el libre comercio, véase Wendy Asbeek-Brusse, “Liberalisation, Convertibility, and the Common Market”, en D. Dinan, *Origins and Evolution of the European*

Union, pp. 103–105. Por lo tanto, la CEE fue utilizada por De Gaulle principalmente como herramienta política para asegurar la soberanía francesa, pues consideraba que sus beneficios superaban el grado de supranacionalidad de la CEE.

⁴³ El término fue usado en la Declaración Schuman, *cf.* nota 26 anterior.

⁴⁴ Sobre los antecedentes históricos del concepto de una unión aduanera y la forma en que fue promovida por el Memorandum Benelux, véase Wendy Asbeek-Brusse, “Liberalisation, Convertibility, and the Common Market”, *cit.*, pp. 99–101.

⁴⁵ Véase Ann-Christina Lauri Knudsen, “The European Agricultural Welfare State”, en D. Dinan, *Origins and Evolution of the European Union*, *cit.*, pp. 193–8.

⁴⁶ La crisis financiera de 2008 en la eurozona reveló la persistencia de estos desequilibrios económicos y cómo habían sido ocultados por la financiarización.

⁴⁷ Stephen Wilks, “Competition Policy: Towards an Economic Constitution?”, en Helen Wallace, William Wallace y Mark A. Pollack (eds.), *Policy-Making in the European Union*, 6^o ed., Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 143–55.

⁴⁸ Hartmut Marhold, “How to Tell the History of European Integration in the 1970s: A Survey of the Literature and Some Proposals”, en *L’Europe en Formation*, n. 353-4, 2009, pp. 13–38.

⁴⁹ Esta crisis fue analizada por la corriente de economía política francesa denominada Escuela de la Regulación como crisis de “acumulación de capital”. Sus miembros fueron en gran medida responsables de resucitar el uso del término “fordismo”, acuñado por primera vez por Gramsci en la década de 1930.

⁵⁰ Estos son los antecedentes de las políticas europeas impulsadas durante la década de 1970 por los gobiernos francés y alemán, que buscaban asegurar la estabilidad monetaria, la denominada “serpiente monetaria” y, más tarde, el Sistema Monetario Europeo.

⁵¹ Wolfgang Wessels, “An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, n. 2, 1997, pp. 267–99, esp. p. 285.

⁵² Esta expresión fue utilizada en un informe elaborado para la Comisión Trilateral, una asociación no gubernamental de dirigentes financieros y empresariales de Estados Unidos, Europa y Japón fundada por David Rockefeller en respuesta a las tensiones económicas internacionales de principios de la década de 1970. Véase Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1973.

⁵³ Esto explica cómo se dieron pasos significativos en la década de 1970 hacia el fortalecimiento de la gobernanza económica europea a pesar del hecho de que la crisis económica incentivaba a los países a atender sus problemas inmediatos, sobre todo los relacionados con la inestabilidad del intercambio de divisas. Estos pasos fortalecieron las dimensiones intergubernamental y supranacional de las instituciones europeas, con la creación del Consejo en 1975, la introducción del sufragio directo en las elecciones para el Parlamento Europeo de 1979 y el mayor rol desempeñado por el Tribunal de Justicia con su emblemática sentencia “Cassis de Dijon” de 1979, que puede ser interpretada como “federalizante”, en cuanto establece el principio de mutuo reconocimiento de la regulación de la producción nacional en la expectativa de la futura armonización a nivel comunitaria. Véase H. Marhold, “How to Tell the History of European Integration”, *cit.*

⁵⁴ La expresión “déficit democrático” fue acuñada por primera vez en 1979 por David Marquand, un político laborista y conferencista británico, con referencia al Parlamento Europeo. Marquand había trabajado brevemente para el presidente de la Comisión Europea, Roy Jenkins, en 1977–8. De hecho, el uso del término “déficit” es representativo del lenguaje funcionalista de la teoría política antes analizada que impregna el discurso de la Comisión Europea. Véase C. Shore, *Building Europe*, *cit.*; e *Id.*, “‘European Governance’ or Governmentality? The European Commission and the Future of

Democratic Government”, en *European Law Journal*, n. 17, 2011, pp. 287–303. El artículo de Shore es una crítica al Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea de 2001 antes analizado.

⁵⁵ El término fusión, tal como lo usa Wessels (“An Ever Closer Fusion?”, *cit.*, 274) remite al uso original de Scharpf de la palabra en referencia a “una fusión de recursos públicos ubicados en distintos niveles del estado, para los cuales el mundo exterior —es decir, el ciudadano europeo promedio pero también muchos expertos— no pueden rastrear la responsabilidad, dado que las responsabilidades de las políticas específicas son difusas”. Son claras las implicancias negativas de esta fusión del estado, tanto respecto de la eficacia de las políticas como de la legitimidad democrática. Lo mismo ocurre con la vulnerabilidad a los efectos de las presiones por parte de agentes poderosos tales como las corporaciones multinacionales y las instituciones financieras que operan en el plano global.

⁵⁶ Giandomenico Majone, “The Rise of the Regulatory State in Europe”, en *Journal of Public Policy*, vol. 17, n. 3, 1994, pp. 77–101.

⁵⁷ Paul-Henri Spaak, *Intergovernmental Committee on European Integration. The Brussels Report on the General Common Market*, 1956.

⁵⁸ Aurélie Gfeller, “Imagining European Identity: French Elites and the American Challenge in the Pompidou–Nixon Era”, en *Contemporary European History*, vol. 19, n. 2, 2010, pp. 133–49. Cabe destacar que el espíritu anti-estadounidense del gaullismo sobrevivió y que la iniciativa de los Estados Unidos continuó siendo percibida como un intento por someter a los estados de Europa Occidental a sus intereses. Cabe destacar también que la noción de identidad europea no era totalmente nueva, ya que fue activada por primera vez en la Cumbre de Copenhague de 1973, véase Schulz-Forberg y Stråth, *The Political History of European Integration*, *cit.*, pp. 40–3, aunque se refería principalmente a la cooperación monetaria y al Plan Werner.

⁵⁹ N. Jabko, *Playing the Market*, *cit.*

⁶⁰ Jabko plantea cuatro estudios de caso, cada uno de los cuales representa diferentes formas de invocación del mercado por la CE: como una restricción inevitable impuesta por la globalización financiera que requería una nueva forma de gobernanza; como una oportunidad normativa de mayor eficiencia; como un espacio sobre el cual la UE podía extender su poder regulatorio, en ocasiones pero no siempre en forma redistributiva; y, finalmente, como una especie de “talisman” que provee terreno común artificial para un consenso operativo entre los actores, con diferentes escenarios de motivaciones. La forma en la cual el mercado podía funcionar como un talismán está relacionada con el discurso teleológico de la CE y la legitimidad simbólica de paz y destino europeo común que proporciona.

⁶¹ Para un relato amplio sobre este giro, véase Rawi Abdelal, “Turning France”, en *Capital Rules: The Construction of Global Finance*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2007, pp. 58–65.

⁶² Este punto de vista era compartido por otros partidos de izquierda no solo en Europa. Por ejemplo, la desregulación financiera fue introducida al mismo tiempo por el Partido Laborista Australiano, liderado por el primer ministro Bob Hawke.

⁶³ El Plan Werner de 1969 incluía la creación de una forma especial de moneda común para facilitar el crecimiento económico de la región como un todo. La misma era concebida como una moneda paralela que incentivaría la convergencia hasta desplazar las monedas nacionales. El plan fue abandonado cuando los Estados Unidos ejercieron presión sobre el gobierno francés para retirar su apoyo. Véase H. Schulz-Forberg y B. Stråth, *The Political History of European Integration*, *cit.*, pp. 36–54.

⁶⁴ La crisis de la década de 1970, el fenómeno de “estanflación”, respaldó este cambio al monetarismo de Friedman implicado en la creciente influencia de la ideología neoliberal ultraconservadora de la década de 1980, relacionada con el neo-liberalismo contemporáneo tal como se analizó antes. El ataque de Friedman al consenso de

posguerra en favor del pleno empleo y el estado de bienestar estaba dirigido a las políticas keynesianas visualizadas como fracasadas debido a las políticas económicas que veían a los estados que gastaban indiscriminadamente el dinero público y ya no en la forma contra-cíclica preconizada por Keynes. La izquierda, inclusive el Partido Socialista Francés, fue incapaz de contrarrestar la interpretación neo-conservadora de la crisis, una falla de la cual aún no se ha recuperado.

⁶⁵ R. Abdelal, *Capital Rules*, cit., pp. 65–71.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 69. En el estilo ordoliberal, el presidente del Bundesbank Karl Otto Pöhl veía en la cláusula *erga omnes* una garantía adicional de estabilidad del mecanismo de tipo de cambio existente, dado que impondría una mayor disciplina de mercado. Sin embargo, en 1991 renunció en protesta contra la arquitectura de la Unión Monetaria Europea acordada por el canciller Helmut Kohl y François Mitterrand.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 78. La crisis financiera de 2008 reveló más tarde que esta protección era en gran medida ilusoria si no estaba asociada con una política fiscal europea, y solo funcionaba mientras los mercados financieros confiaran en la solidaridad política a través de la eurozona. La negativa del gobierno alemán, en 2009, de prestar apoyo directo a los países de la periferia, los denominados “PIGS” (sigla en inglés para hacer referencia a Portugal, Irlanda, Grecia y España), destruyó esa confianza y abrió la puerta a la especulación, ampliando la brecha entre la tasa de interés a las que esos países podían acceder al préstamo en los mercados financieros y aquella disponible para Alemania, considerada la economía más fuerte.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 80.

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 14–15.

⁷⁰ Lamy fue jefe de gabinete durante la presidencia de la CE de Delors, entre 1985 y 1995 (la UE obtuvo representación autónoma dentro de la OMC en 1995). Luego, entre 1999 y 2004, fue comisario de la UE para el comercio, y presidente de la OMC entre 2005 y 2013.

⁷¹ Pascal Lamy, *Towards World Democracy*, London, Policy Network, 2005.

⁷² Este punto de vista fue desarrollado en términos académicos por Mario Télo en *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*, Aldershot & Burlington, VA, Ashgate, 2004.

⁷³ P. Mirowski, *Never Let a Serious Crisis Go to Waste*, cit., pp. 78–83.

⁷⁴ Alain Supiot, *Homo Juridicus: On the Anthropological Function of the Law*, London, Verso, 2007.

⁷⁵ Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons”, en *Public Administration*, vol. 69, n. 1, 1991, pp. 3–19.

⁷⁶ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000 [disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00100-r1.es0.htm].

⁷⁷ Hasta entonces, la política social había estado subordinada a las funciones de construcción del mercado de las instituciones europeas. Véase Stephan Leibfried, “Social Policy: Left to Judges and the Markets?”, en H. Wallace, W. Wallace y M. Pollack, *op. cit.*, pp. 253–81.

⁷⁸ Véase “Open Method of Coordination” en el sitio de red de Eurofound [disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/openmethodofcoordination.htm>].

⁷⁹ Comisión Europea, *European Governance – A White Paper, COM (2001) 428 final* [disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/uri=CELEX:52001DC0428&qid=1408391728412&from=EN>].

⁸⁰ De Gaulle construyó este objetivo de reconciliación a través del Tratado del Elíseo que usó el término reconciliación franco-germana para avalar el liderazgo franco-germano de la integración europea.

⁸¹ Este cambio incentivó la ambición de proyectar los “poderes normativos” de la UE al ámbito de los derechos humanos a través de la extensión de su modelo de gobernanza económica “cosmopolita”. Véase Ian Manners, “The Normative Ethics of the European Union”, en *International Affairs*, vol. 84, n. 1, 2008, pp. 45–60.

⁸² La creación de la UE (incluyendo la Unión Monetaria Europea) y su posterior ampliación fueron legitimadas por una interpretación compartida de la historia que centraba la atención sobre el rechazo de las violaciones de los derechos humanos por parte de los regímenes totalitarios (tanto el nazismo como el comunismo). Puede argumentarse que este discurso captó las cualidades de un dogma religioso dentro de una interpretación teleológica e incluso escatológica de la historia de la integración europea, transformando a la UE en una especie de redención moral por las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial.

⁸³ Fritz W. Scharpf, “Legitimacy in the Multilevel European Polity”, en *European Political Science Review*, vol. 1, n. 2, 2009, pp. 173–204, esp. p. 194.

⁸⁴ Alain Supiot, *L'Esprit de Philadelphie. La Justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil, 2010, pp. 38–44.

⁸⁵ Leslie Sklair, “Democracy and the Trans-national Class”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n. 581, mayo de 2002, pp. 144–57.

⁸⁶ Elisabetta Croci Angelini y Francesco Farina, “Real Divergence across Europe and the Limits of EMU Macroeconomic Governance”, en Pompeo Della Posta y Leila Simona Talani (eds.), *Europe and the Financial Crisis*, New York, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 46–90.

⁸⁷ Treaty on stability, coordination and governance, Bruselas, 2 de marzo de 2012 [disponible en http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf].

⁸⁸ Esto alude al discurso de Carl Schmitt sobre los límites de la democracia liberal; véase P. Mirowski, *Never Let a Serious Crisis Go to Waste*, cit., pp. 83–88.