

51  
DICIEMBRE  
2023

## SOLIDARIDAD Y/O RECIPROCIDAD: la división Norte-Sur en tiempos de permacrisis

**Julia Lipscomb**, asistente de investigación, CIDOB  
**Héctor Sánchez Margalef**, investigador, CIDOB

*“Solidaridad y/o reciprocidad: la división Norte-Sur en tiempos de permacrisis” fue el título del seminario celebrado en Barcelona el 17 de abril de 2023, en el marco del proyecto DigiDem-EU y financiado por el Programa Citizens, Equality, Rights and Values (CERV) de la Comisión Europea. El seminario examinó el estado de la solidaridad en la UE y entre sus estados miembros a partir de distintas cuestiones: cuál es el significado y cuáles son las narrativas sobre solidaridad a nivel europeo y en los distintos estados miembros; si los europeos pueden asumirla y desplegarla sin la necesidad de desencadenantes en forma de crisis; y cuáles son los mecanismos que tiene la Unión para desplegar su solidaridad. El seminario se enmarca en el Work Package “Democracia, Participación y Europeanización”.*

CIDOB  
BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

50  
years



Cofinanciado por  
la Unión Europea

La solidaridad es uno de los valores fundamentales de la Unión Europea: el artículo 2 del TUE destaca la solidaridad como uno de los valores comunes de la UE; el artículo 3 recoge que la UE fomentará la solidaridad entre generaciones y entre Estados miembros; y el artículo 24 subraya que debe imperar la solidaridad al ejecutar la política exterior y de seguridad común. Por tanto, la solidaridad está presente ya sea en la dimensión interior como exterior de la UE. La activación de instrumentos de solidaridad y el desarrollo de narrativas que refuercen este principio es un tema amplio y transversal que tiene un impacto en el estado y desarrollo de la democracia y en la participación ciudadana en el proceso de construcción europea. Además, las distintas crisis que se han sucedido en los últimos tiempos han desembocado en demandas paneuropeas de solidaridad, pero a la vez, también han politizado y polarizado los debates internos alimentado fracturas, como la división norte-sur dentro de la UE.

Sin embargo, este seminario no buscaba hacer hincapié en las posibles fricciones geográficas, sino debatir sobre narrativas de solidaridad comunes, y fomentar el debate sobre cómo articularla, hacerla efectiva y analizar el coste de la no solidaridad. El debate se estructuró en dos mesas redondas con los objetivos de (1) hacer balance sobre cuándo y en qué

condiciones se ha desplegado solidaridad entre los Estados miembros de la UE, y qué narrativas lo facilitan; y (2) mirar hacia el futuro para analizar cómo consolidar una narrativa que permita una solidaridad constante.

### Narrativas de solidaridad

¿Cómo se puede crear una nueva narrativa? ¿O una contra-narrativa? Para construir una narrativa hay que enfatizar un desafío, hay que encontrar actores/héroes que puedan abordarlo, y hay que definir los instrumentos para hacerlo. Esto puede hacerse vinculando el pasado –donde un desafío concreto haya sido enfrentado con éxito–, con el presente –para que pueda servir de ejemplo– y, a la vez, con perspectivas de resolverlo en el futuro. Esto es relevante no sólo para comprender el poder de las narrativas, sino también para entender cómo desarrollar nuevas narrativas y reproducirlas.

Existen narrativas nacionales específicas sobre solidaridad, reciprocidad y justicia, que responden a realidades propias de cada Estado miembro de la UE. Es difícil estar en contra de la narrativa de “ser más solidarios”, pero la dificultad llega cuando esta solidaridad hay que transfor-

marla en políticas públicas. La solidaridad es una narrativa poderosa, que está reconocida en los tratados, pero también supone riesgos. La demanda y oferta de solidaridad pueden no encajar cuando se trata de plasmarla en políticas públicas y darles prioridad en la agenda política. Cuando oferta y demanda no encajan, la solidaridad puede ser una narrativa contraproducente y tener una dimensión dolorosa porque hay que decidir quién la recibe, cuánta y cuándo.

Cabe preguntarse quién y para qué se utiliza la narrativa de la solidaridad. Es en este punto donde se hace evidente que cada Estado miembro entiende el significado de solidaridad y su responsabilidad hacia ella de manera distinta. En aras de no profundizar en la división norte-sur, hay que ser conscientes de que la necesidad de solidaridad o la capacidad de darla depende en buena medida de los mismos estados miembros y de su capacidad de reforma. Además, los estados que ahora tienen necesidades pueden no tenerlas en el futuro o viceversa.

La UE ha tenido y tiene retos enormes ante sí: tanto internos (la transición verde, la política industrial, completar la

países de la UE a determinadas políticas o compromisos de la agenda europea ya se puede entender como mera solidaridad. Según esta narrativa, por ejemplo, el apoyo a un potencial escenario de ampliación por parte de los contribuyentes netos ya es una muestra de solidaridad porque su desembolso se alargará en el tiempo y requerirá de aportaciones específicas del presupuesto comunitario. La visión que tienen estos estados de la solidaridad está relacionada con su nivel de preparación o resiliencia ante las crisis. Los países deberían estar preparados para poder hacer frente a los choques externos. Así sería políticamente más fácil desplegar solidaridad si llegaran a verse superados por las crisis. Por tanto, fomentar la narrativa de la importancia de la preparación y resiliencia ante las crisis facilitaría el despliegue y la recepción de la solidaridad.

La historia de la integración europea está llena de narrativas poderosas y exitosas. La narrativa original del proyecto de construcción europea es una narrativa que promete paz y prosperidad. Por su parte, la narrativa que ayudó a la creación del mercado interior se cimentó sobre la idea de que beneficiaría a todo el mundo. Con ese mismo espíritu se crearon los fondos de cohesión, una muestra de solidaridad

## Generar una narrativa de responsabilidad común hacia la UE como una expresión de solidaridad podría fortalecer a la propia Unión y sería una herramienta con la que superar fracturas como la división norte-sur.

unión monetaria, la autonomía estratégica o la gestión de las migraciones), como externos (Brexit, COVID-19, guerra de Ucrania). La gestión de estos retos tiene implicaciones financieras por lo que la solidaridad tiene un precio, ya sea cuantitativo o político, que despierta sensibilidades a la hora de repartirla, especialmente si es a nivel europeo.

El presupuesto comunitario es el mayor instrumento de repartición de solidaridad y se redistribuye en función de las prioridades políticas de la UE. Además, el presupuesto como distribuidor de la solidaridad europea es objeto de disputa porque no todos los estados miembros contribuyen de igual manera a las arcas comunitarias ni reciben lo mismo de ellas. Por esa misma razón, las políticas de solidaridad no solo necesitan de un presupuesto, sino también de una narrativa que ayuda a entender porque existe la solidaridad en la UE en forma de redistribución.

Incluso la propia construcción europea y su relación con los distintos estados miembros necesita de un relato. La visión que se tiene de la UE, y la experiencia respecto al proceso de integración, conforma diferentes narrativas. En el caso de algunos estados miembros, existe la narrativa de que la membresía ya es una expresión de solidaridad, en tanto que un país autosuficiente contribuye de manera neta al presupuesto comunitario. De igual manera, el apoyo de ciertos

reflejada en los tratados. Las narrativas son un instrumento en sí mismo para desarrollar solidaridad. Las narrativas explican lo que los actores identifican como posible, deseable y factible, con la intención de convencer a otros actores. Por ello, generar una narrativa de responsabilidad común hacia la UE como una expresión de solidaridad podría fortalecer a la propia Unión y sería una herramienta con la que superar fracturas como la división norte-sur.

### **Solidaridad interna y externa: construcción de identidad**

Pero la solidaridad como narrativa también tiene un factor de construcción de identidad que puede ser útil tanto para afrontar los retos internos de la UE como los externos. Puede hacerse una distinción entre la solidaridad interna, que sucede dentro de las fronteras de la UE; y la solidaridad externa, que sucede en la Europa ampliada, en el vecindario de la UE, o en el escenario global. Pero ambas dimensiones de la solidaridad están vinculadas entre sí: Ucrania es un ejemplo tanto de solidaridad interna como externa. Solidaridad interna para compensar a los países dentro de la UE que más están ayudando a Ucrania vía el Fondo Europeo de Paz; y externa, por extender la solidaridad a un tercer país en guerra.

A nivel interno, los acontecimientos de los últimos años han alentado las discusiones sobre la idea de solidaridad; sobre todo porque la concatenación de crisis vividas desde hace más de una década ha tenido un impacto tan profundo como asimétrico en los distintos estados miembros. De hecho, estas crisis consecutivas han puesto a prueba el mismo proceso de integración europea al hacer visibles las diferencias entre socios comunitarios, diversos entre sí, y ha acrecentado la división norte-sur y también la este-oeste. Por tanto, al desarrollar una narrativa de solidaridad eficaz hay que tener en cuenta el contexto y su impacto; hay que considerar tanto que los shocks serán asimétricos por definición, como que estos shocks asimétricos pueden hacer más visibles y profundas las diferencias entre estados miembros. La UE y los países que la conforman deben ser conscientes de los obstáculos a los que se enfrentan y así poder desarrollar una narrativa de solidaridad que también ponga el acento en la preparación (*preparedness*). Esto facilitará el desarrollo de instrumentos y políticas para reducir las diferencias existentes entre estados; porque todos se habrán preparado previamente para afrontar distintas crisis.

contribuyan a mejorar la solidaridad dentro de la UE. Entre los ámbitos a trabajar se encuentran cuestiones como el estado del bienestar, la solidaridad interterritorial, fiscal o con los refugiados. Después de años de crisis, la UE ha aprendido el coste de una menor solidaridad interna viendo como todos los desafíos políticos y económicos de las últimas dos décadas han dejado cicatrices en todos los estados miembros. Sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer para aprender el coste de la falta de solidaridad externa. Pero, con los desafíos que afronta la UE, la cuestión de la solidaridad selectiva será cada vez más decisiva. Por tanto, la solidaridad debe considerarse como un deber, no como un acto de caridad.

### **Solidaridad y derechos fundamentales**

Remodelar la idea de solidaridad más allá de la narrativa tiene mucho que ver con el contexto y el peso de la reciprocidad. La solidaridad interna y la solidaridad externa se han vuelto transaccionales por un lado y, por el otro, situacionales; lo que significa que el impulso y la interpretación

## **Después de años de crisis, la UE ha aprendido el coste de una menor solidaridad interna viendo como todos los desafíos políticos y económicos de las últimas dos décadas han dejado cicatrices en todos los estados miembros.**

Fuera de las fronteras de la UE, se puede introducir la narrativa de solidaridad en las políticas de vecindad y ampliación. Si la UE quiere actuar como actor global y acepta que han vuelto las dinámicas de poder en las relaciones internacionales, no puede permitirse practicar la solidaridad selectiva. La UE y sus estados miembros deben reconocer que ser solidario con los países de la vecindad y a nivel global responde a su propio interés geopolítico. En este sentido, la solidaridad no tiene por qué ser un concepto ingenuo, sino político y con rentabilidad a largo plazo. Conceptualizar la solidaridad de manera inteligente, permitiría explicar cómo se fomenta la protección de normas y valores mediante la solidaridad con los vecinos. Por ejemplo, facilitar inversiones en conectividad digital inteligente, verde y sostenible también se puede justificar mediante la idea de solidaridad hacia la vecindad, apuntando que esto tendrá un retorno positivo para la UE.

Aquí entra en juego el factor de construcción de identidad. Entre los europeos se puede percibir un sentimiento compartido de vulnerabilidad, un sentido de pertenencia compartida que puede ser muy importante para definir la dimensión interna de solidaridad. Es clave la dimensión de creación de identidad para conceptualizar la solidaridad de tal manera que se logre trabajar con políticas públicas, instituciones y herramientas que

de esta solidaridad dependen mucho de la situación y las circunstancias de cada Estado. Las preguntas que hay que hacerse son:

- ¿Es suficiente con la voluntad de los Estados miembros para desplegar solidaridad a una crisis inesperada?
- Asumiendo que la realidad de la UE siempre será asimétrica, ¿puede estar condicionada la solidaridad?
- Si asumimos que la *permacrisis* ha debilitado el estado de la democracia en la UE, ¿pueden separarse los debates sobre solidaridad de los de otros sobre derechos fundamentales de la UE?

El concepto de solidaridad seguramente se ha reinterpretado con cada crisis de acuerdo a distintas agendas políticas. Conceptualizar la pandemia como una amenaza que afectaba a todo el mundo y que nadie estaría a salvo hasta que todo el mundo lo estuviera, facilitó crear una narrativa de vulnerabilidad compartida. El caso de Ucrania es otra amenaza a la seguridad y unidad europea sobre la que también se puede construir una narrativa de solidaridad. En este sentido, el papel de los distintos estados miembros es clave a la hora de dar forma al concepto de solidaridad. La *permacrisis* ha ayudado a respaldar las narrativas de solidaridad como un deber de los estados. La *permacrisis* vinculada a la solidaridad

puede considerarse una historia positiva, ya que ha supuesto un impulso en algunos ámbitos. Sin embargo, el lado negativo de vincular la *permacrisis* a la solidaridad es que ha provocado que también esté vinculada a momentos de urgencia o necesidad. En ese caso, la narrativa de solidaridad es entonces problemática; ya que sólo funciona en modo de crisis.

Sobre la condicionalidad y la asimetría de la UE, hay que tener en cuenta el factor de la reciprocidad. Los estados miembros de la UE han creado una densa red de instituciones profundamente arraigadas donde han cedido una parte de su soberanía nacional y de su identidad. Estas instituciones comunitarias se caracterizan por la reciprocidad, por lo que los estados ganan relativamente, a pesar de estar expuestos a algunos riesgos adicionales. Se entiende que existe una reciprocidad que está activa en la mayoría de los casos. Es decir, se ejerce la solidaridad porque se sabe y se espera que, llegado el momento, esta solidaridad se aplique de vuelta. Por lo tanto, la solidaridad está condicionada al propio interés. Sin embargo, cabe preguntarse dos cuestiones: primero, si realmente se puede hablar de solidaridad

## **Solidaridad: ¿deber moral o asunto fiscal?**

La discusión sobre la solidaridad y las narrativas que la facilitan tiene el potencial suficiente para mantenerse vigente en el tiempo ya que, con cada nueva crisis, es posible que los debates sobre solidaridad emerjan de nuevo. El seminario organizado por CIDOB destacó dos preguntas que siguen sin estar resueltas, pero que acompañan y dan sentido al debate sobre solidaridad dentro de la UE: ¿cuál es la definición operativa del concepto de solidaridad que podría orientar la formulación de políticas en la UE? y ¿cuál es la dimensión normativa de la solidaridad?

La solidaridad entre estados miembros en el seno de la UE, ¿es un imperativo moral u obedece a una transaccionalidad alimentada por la naturaleza recíproca que se le supone a la solidaridad? Si la solidaridad, incluso en términos de reciprocidad, obedece al interés propio de acuerdo con una lógica transaccional, ¿es realmente solidaridad? ¿Es la lógica transaccional el camino para incluir la solidaridad de manera permanente dentro de la UE y en sus relaciones exteriores?

## **si cada Estado miembro estuviera suficientemente preparado para afrontar crisis, aun asumiendo las características asimétricas de la Unión, sería más fácil crear y reproducir una narrativa sobre solidaridad.**

cuando se ejerce en un contexto de reciprocidad; y segundo, si no es, por tanto, el propio interés lo que motiva la solidaridad. Teniendo en cuenta la asimetría entre los estados miembros de la UE, siempre habrá necesidad de solidaridad; entonces ¿es posible superar la condicionalidad de la solidaridad, o, por el contrario, estará siempre sujeta a la reciprocidad? Esta reciprocidad no debería entenderse como una transacción, de lo contrario podría perderse el significado que tiene el concepto mismo de solidaridad.

Finalmente, la solidaridad está vinculada al estado de la democracia en la UE. Cuando más contestado ha estado el concepto de solidaridad más fácilmente se ha debilitado el sistema democrático de la Unión Europea. Por lo tanto, en aras de proteger derechos fundamentales cada vez más erosionados, a causa de las diferentes crisis tanto globales como europeas, puede ser clave vincular las narrativas de solidaridad con la del estado de la democracia. La solidaridad forma parte de una narrativa lo suficientemente amplia para que permita a la UE y sus estados miembros apoyar el cumplimiento de las obligaciones internacionales y de los derechos humanos; y hacerlo mediante la redistribución de recursos de la UE de acuerdo con su capacidad. Por ello, la solidaridad debería ser una característica estructural en la formulación de políticas en la UE en lugar de darla por garantizada.

Sally Scholz (2008) distingue entre solidaridad social, cívica y política. La solidaridad social nace del imperativo moral de ayudar en tanto que nos reconocemos como seres humanos, y, en ese caso, no existiría distinción entre lo interno y lo externo. Se entiende que los seres humanos son solidarios sin esperar reciprocidad. La solidaridad relacionada con la ayuda humanitaria en caso de un desastre natural es un ejemplo de ello. La solidaridad cívica, por su parte, es la base del estado del bienestar en la que la reciprocidad juega un papel determinante: se contribuye al estado del bienestar en tanto que se espera que éste pueda extender su protección, llegado el momento, a todos sus contribuyentes como mínimo. Finalmente, la solidaridad política es la acción política conjunta en defensa de los intereses propios con un grupo con el que se comparten intereses y objetivos de lucha política común. En la UE, nos encontramos en la fase de solidaridad social con la perspectiva y posibilidad de que las distintas narrativas ayuden a desarrollar solidaridad cívica y, quizás, política a nivel transnacional.

Respecto a la operacionalización de la solidaridad, una de sus posibilidades, contestada por algunos actores y apoyada por otros, es que la solidaridad cívica en la UE diese lugar a discusiones sobre un sistema fiscal único y, por lo tanto, a una mayor redistribución. La narrativa que facilitaría esta operacionalización sería la del destino común:

si es cierto que las crisis económicas y financieras, pero también las de naturaleza política, amenazan al mercado único –asimétrico de por sí–, o al estado de derecho y la calidad democrática de la Unión, la vulnerabilidad es compartida. Una manera de hacer frente a estas vulnerabilidades sería la de la redistribución. A la vez, si cada Estado miembro estuviera suficientemente preparado para afrontar crisis, aun asumiendo las características asimétricas de la Unión, sería más fácil crear y reproducir una narrativa sobre solidaridad.

Para abordar el carácter normativo de la solidaridad, hay que considerar la importancia de los marcos nacionales. Con todo, no existe una narrativa definitiva sobre cómo o qué debe ser la solidaridad. Siempre habrá narrativas en competición y éstas pueden crearse tanto de arriba abajo como de abajo arriba.

La narrativa de la solidaridad durante la pandemia que desembocó en los fondos *Next Generation*, no obedecía simplemente a la necesidad de dar una respuesta sanitaria a los países más afectados por la COVID-19. También se utilizó la narrativa de la necesidad de impulsar la transición verde y digital para emprender una redistribución de recursos. Para dicha redistribución, se consideró, además, el impacto de la pandemia en los estados miembros que venían arrastrando problemas económicos estructurales desde la recesión de 2008 y, en consecuencia, que tenían cada vez un mayor número de votantes euroescépticos. La solidaridad funcionó como instrumento para detener, o al menos amortiguar, el impacto socioeconómico de la crisis pero también el de las fuerzas euroescépticas.

La actual narrativa de solidaridad sirve a la Comisión Europea para mantener a la Unión unida. Sin embargo, también tiene sus puntos débiles. El riesgo de una narrativa funcional es que sea difícil de transmitir y aceptar por parte de la ciudadanía, bien porque los ciudadanos tienden a responder a marcos de identidad nacional, o porque esta narrativa puede entrar en contradicción con la propia experiencia de los ciudadanos. Además, el utilitarismo y el interés propio es un mal punto de partida para la solidaridad porque está determinado por el cortoplacismo. Por ejemplo, la narrativa no es igual de poderosa si se explica que solidaridad es pagar impuestos a nivel europeo porque recibirás algo a cambio, o bien si se pone el acento en que pagar impuestos a nivel europeo contribuye a la creación de una comunidad política.

La discusión sugiere que existen ciertos límites a la hora de discutir el futuro de la UE y el futuro de los estados miembros dentro del marco de la solidaridad. Podría ser más fácil debatir sobre derechos y responsabilidades en el marco del desarrollo de la integración, las políticas de la UE y el futuro de la Unión donde, por supuesto, se necesita solidaridad. En este sentido, sería útil hablar de conceptos como responsabilidad conjunta y responsabilidad nacional; porque entonces la solidaridad se convierte en el punto de partida, y no está condicionada por ciertas

perspectivas políticas y geográficas. Siendo la solidaridad un elemento importante, la discusión en el debate público debería tratar conjuntamente sobre derechos y obligaciones. De esta manera se facilitaría tanto la narrativa como los instrumentos de solidaridad entre ciudadanos de los distintos estados miembros, de los ciudadanos hacia la UE, de los estados miembros con sus pares en tanto que todos forman parte de la misma Unión, y de la UE con el resto del mundo en tiempos de crisis permanente.

## Referencias

Scholz, Sally J. *Political Solidarity*. Penn State University Press, 2008 <https://doi.org/10.5325/j.ctt7v61r>