

avanza

EUROPA Y ESPAÑA, CRECIMIENTO CONVERGENTE CON ÁFRICA.

Autonomía cooperativa: Por un nuevo
pacto estratégico entre Europa y África

Activ. Sub. por la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y GLOBALES

FUNDACIÓN
PABLO IGLESIAS

EUROPA Y ESPAÑA, CRECIMIENTO CONVERGENTE CON ÁFRICA

Mario Pezzini

Distinguished Fellow de AVANZA.
Ex director del Centro de Desarrollo
de la OCDE. Ha sido profesor en la
Ecole Supérieure des Mines de París.

Stefano Manservigi

Ex director general de Cooperación
Internacional y Desarrollo de la Comi-
sión Europea. Profesor Asociado en
la School of Transnational Governance
del Instituto Europeo de Florencia.

índice

1. Resumen ejecutivo
2. Cambios irreversibles y postura estratégica
3. La base material de la asociación
4. Las condiciones de posibilidad de una coalición euroafricana
5. ¿Qué hacer? De la convergencia de intereses a la acción compartida
6. El Global Gateway como caso de prueba de la asociación transformadora
7. Conclusión: Del interregno a la coalición

r e s u m e n e j e c u t i v o

La tesis que se desarrolla en las páginas siguientes es sencilla en su formulación, pero exigente en sus implicaciones. En un sistema internacional fragmentado, ni Europa ni África tienen interés en encerrarse en sí mismas: si optan por un aislamiento defensivo, ambas convergen hacia la marginación. La respuesta alternativa no es una alianza retórica ni una asociación construida sobre asimetrías renovadas: es lo que el documento denomina *autonomía cooperativa* —coaliciones ni defensivas ni unilaterales con el Sur, para construir bienes colectivos, reinventar el multilateralismo y apoyar un crecimiento y un desarrollo recíprocos. Esta postura requiere una base material concreta, condiciones políticas identificables e instrumentos operativos verificables. El documento sostiene que esas bases existen, que esas condiciones son alcanzables y que esos instrumentos pueden construirse —partiendo de la Global Gateway, que hoy es más que un programa de financiación de proyectos, pero aún no la plataforma de coalición estratégica que el momento requiere.

El documento no es un informe técnico ni un manifiesto ideológico. Es una propuesta de reposicionamiento estratégico, dirigida a quienes —en Europa, África y el resto del Sur Global— consideran que el sistema internacional debe reinventarse y no simplemente remendarse.

El análisis se desarrolla en cinco etapas. La primera identifica los tres cambios estructurales que redefinen el campo de lo posible y aboga por una postura de autonomía cooperativa como alternativa al cierre defensivo. La segunda muestra las convergencias estructurales que constituyen la base material de una asociación fundada en intereses recíprocos, y analiza los riesgos de neoextractivismo y de desconfianza africana que pueden frustrarla. La tercera identifica las cuatro condiciones políticas sin las cuales ninguna asociación estratégica es creíble. La cuarta propone el multilateralismo experimental de geometría variable como respuesta realista a la crisis del multilateralismo formal. La quinta evalúa la Global Gateway como banco de pruebas del salto político necesario e identifica en España a un actor capaz de transformar esa propuesta en una coalición europea.

cambios irreversibles y postura estratégica

2.1. El panorama se transforma en profundidad

Los cambios en curso en el sistema internacional tienen distintos caracteres. Pero se alimentan mutuamente hacia una transformación de las condiciones para cualquier estrategia de relaciones internacionales. Tres cambios estructurales y probablemente irreversibles redefinen el campo de lo posible. En primer lugar, se trata de cambios geopolíticos. Un imperialismo transnacional redefine las relaciones como relaciones de poder bilaterales entre hegemonos y vasallos. Otra forma de imperialismo tradicional pretende reconstruir una esfera de influencia exclusiva en los territorios circundantes y afirma una narrativa de «civilización». En ambos casos se trata de una lógica neocolonial: la subversión brusca, la fuerza o su amenaza pretenden sustituir a las normas como lenguaje central de un nuevo orden internacional totalizador.

A la redefinición de las relaciones de poder le corresponde una fragmentación geoeconómica paralela. Las cadenas de valor globales se están reestructurando bajo la presión de crisis sistémicas, tensiones geopolíticas y transiciones tecnológicas. La economía y la seguridad forman parte hoy de una misma ecuación. Objetivo: pasar al «friendshoring» —producir donde se puede confiar, no solo donde cuesta menos— para rediseñar las geografías industriales e introducir nuevas formas de relaciones selectivas. Naturalmente, es el más fuerte quien establece las condiciones para ser «amigo». El dólar mantiene por ahora su posición dominante, pero su hegemonía se cuestiona abiertamente por primera vez como proyecto político, no solo como cuestión técnica.

En este contexto de imperialismo político y fragmentación económica, el multilateralismo y la cooperación están siendo objeto de un duro ataque porque implican normas y el reparto de la soberanía ¹. Las desigualdades y las inseguridades alimentan desconfianzas de diversa índole y los movimientos nacionalistas las explotan, presentando el multilateralismo como una amenaza a la soberanía o como una traba burocrática. Justo en el momento en que sería más necesario. Los retos globales se multiplican y se agravan: desastres climáticos, fragilidad sanitaria,

¹ Aunque no son sinónimos, la relación entre multilateralismo y cooperación es de interdependencia: la cooperación al desarrollo es uno de los principales «campos de prueba» del multilateralismo, y el multilateralismo proporciona el marco institucional y normativo en el que la cooperación puede ser eficaz y legítima. En comparación con las relaciones bilaterales, el multilateralismo reduce, en principio, la lógica de la mera proyección del poder nacional, y las acciones se debaten y orientan en función de normas colectivas, evaluaciones independientes y criterios consensuados de rendición de cuentas. Para el Sur Global, el multilateralismo puede, en principio, aumentar su voz y representación, pero a condición de que se reforme.

conflictos, desplazamientos masivos, inseguridad alimentaria, pobreza extrema creciente, desigualdades insoportables. Las trampas del desarrollo afectan no solo a los países con los niveles de renta más bajos, sino también a aquellos que han superado el umbral de la renta media-baja y se quedan estancados —por razones internas o por asimetrías estructurales externas. Nadie puede salir adelante por sí solo ante la creciente complejidad de los retos globales, y sin embargo las instituciones multilaterales corren el riesgo de desmoronarse y hay quienes vislumbran el peligro de que el multilateralismo y la cooperación se desvanezcan.

La crisis es de doble naturaleza. Por un lado, *una crisis de recursos*: el desmantelamiento de USAID, los recortes en la ayuda pública al desarrollo por parte de varios países europeos —con la notable excepción de España— y la reorientación de la AOD hacia prioridades nacionales, como la gestión de los flujos migratorios o el apoyo a Ucrania, han erosionado las bases financieras de la cooperación «tradicional»² y del multilateralismo³. (El aumento del gasto en defensa contrasta abiertamente con el declive de la acción humanitaria y para el desarrollo). Por otro lado, *una crisis de sentido*: diversos actores se preguntan desde hace años por la escasa voz que tienen los países del Sur en los procesos de toma de decisiones de la cooperación «tradicional»⁴, sobre sus objetivos reales⁵, sobre el hecho de que tiende a privilegiar y sobrecargar los estatutos formales, los mandatos y los procedimientos, en detrimento del impacto real. Sin contar que a menudo la cooperación se reduce a la financiación y la contabilización⁶ de los flujos, y se pierde el enfoque en las políticas que debería garantizar.

² Las organizaciones multilaterales de desarrollo (ONU, bancos multilaterales, fondos globales) no se financian únicamente con contribuciones públicas de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de los países donantes, sino también con otros recursos públicos no pertenecientes a la AOD, emisiones en los mercados de capitales, reembolsos de préstamos, contribuciones de países no pertenecientes al CAD que forman parte del Sur Global, fundaciones y el sector privado. A día de hoy, la AOD parece seguir siendo el núcleo concesional de la financiación multilateral para el desarrollo.

³ La ayuda pública al desarrollo (APD) disminuyó por segundo año consecutivo en 2025, invirtiendo una tendencia de crecimiento de varios años que había atravesado la pandemia y la respuesta a la invasión rusa de Ucrania. Las contribuciones de los miembros del CAD al sistema multilateral de desarrollo se redujeron en más de un 15 % en 2024; las previsiones apuntan a una nueva caída de hasta el 30 % para 2027. Las agencias humanitarias están reduciendo sus operaciones, las organizaciones multilaterales congelan las contrataciones y aplazan los programas: se trata de una erosión estructural de la capacidad de intervención. Cuando los principales financiadores se mueven en la misma dirección, el efecto no es lineal, sino sistémico. No solo se ha asistido al desmantelamiento de USAID, sino que el Reino Unido ha recortado los fondos para la cooperación casi a la mitad, redirigiéndolos hacia el gasto militar; numerosos países europeos han reducido sus compromisos. El aumento del gasto en defensa y el declive de la acción humanitaria y de desarrollo son fenómenos políticos relacionados. No obstante, cabe destacar que, en este panorama en declive, España es una excepción significativa, tanto porque aumenta los fondos para la cooperación como porque opta por un enfoque diferente en materia de gasto militar.

⁴ El Sur global es hoy fundamental en la economía mundial, pero sigue estando infrarrepresentado y el sistema multilateral sigue reflejando equilibrios de poder obsoletos. Las instituciones clave siguen reflejando las relaciones de poder de la posguerra: las cuotas de voto, el veto y los criterios de elegibilidad no reflejan la distribución actual de la población, el PIB, las emisiones o la vulnerabilidad.

⁵ Las cuotas, las normas y los indicadores siguen anclados en el pasado y no reflejan las nuevas realidades económicas y sociales. Los indicadores siguen estando en gran medida vinculados al PIB o al RNB per cápita, tomados como medidas exclusivas o predominantes, ignorando las trampas del desarrollo, las vulnerabilidades climáticas y el bienestar multidimensional.

⁶ La OMC está paralizada, el Consejo de Seguridad a menudo bloqueado por el veto, la gobernanza de la salud global desacreditada por el nacionalismo de las vacunas: la brecha entre las cumbres y los resultados concretos alimenta un fuerte déficit de confianza.

El caso de las Naciones Unidas es emblemático porque los dos tipos de crisis tienden a superponerse. Durante varias décadas, el sistema de la ONU se expandió casi sin interrupciones, pero esa era ya ha terminado⁷ y ahora se está contrayendo, no por una decisión política explícita de los Estados, sino por una erosión financiera silenciosa. La contracción estructural de los recursos⁸, tanto en las contribuciones obligatorias como en las voluntarias, está rediseñando el sistema en profundidad. Lo hace más rápidamente y de forma más radical que cualquier agenda de reforma formal, incluida la UN80⁹, y tanto a nivel de presencia geográfica como de labor normativa. No se trata de un «invierno fiscal» temporal, sino de un cambio de régimen que afecta de raíz a la función operativa, normativa y analítica del sistema. Si bien es cierto que el sistema de las Naciones Unidas necesitaría reformas radicales, es dudoso que de esta manera el resultado sea un multilateralismo más coherente y eficaz: lo más probable es que sea más pequeño y más fragmentado.

2.2. El panorama se transforma en profundidad

Estos cambios no dejan indiferentes ni a Europa ni a África. Exponen a ambas regiones a un riesgo real de marginación —con trayectorias y limitaciones diferentes— y las sitúan ante una elección: responder de forma defensiva, replegándose sobre sí mismas, o construir juntas una postura alternativa. Esta sección analiza las razones de cada una de las dos opciones y aboga por la segunda.

2.2.1. LOS LÍMITES DE LA INERCIA Y EL REPLIEGUE DEFENSIVO

Europa debe redoblar sus esfuerzos para hacer frente tanto a la redefinición de su presencia global como a sus fragilidades internas.

⁷ Mopan, «Mapping of Multilateral Organisations' Response to the Current Funding Environment», 2026, París. ⁸ Las cifras lo dicen sin rodeos: a finales de 2025, el sistema de la ONU se había contraído en aproximadamente un 30 % con respecto al pico de 2023 (informe del secretario general de la ONU presentado a los Estados miembros el 24 de junio de 2025), con una deuda atrasada récord de 1570 millones de dólares (press.un.org, diciembre de 2025). La reforma UN80 reduce el presupuesto de 2026 a 3.240 millones —un 15 % menos que el año anterior— y suprime casi 2.700 puestos —discurso del secretario general Guterres ante la Quinta Comisión, octubre-diciembre de 2025 (press.un.org). Se trata del recorte más drástico en la historia de la organización, llevado a cabo no por una elección política explícita de los Estados, sino por la erosión financiera: el multilateralismo se contrae no porque se haya abandonado formalmente, sino porque no se paga.

⁸

⁹ La iniciativa de reforma de todo el sistema de la ONU, lanzada por António Guterres en marzo de 2025, sirve para traducir en cambios organizativos las ambiciones de relanzar el multilateralismo y la capacidad de la ONU para proporcionar bienes públicos globales.

La presencia institucional internacional europea sigue siendo importante por ahora, pero se ve debilitada por los mecanismos de decisión internos, las alianzas del pasado y una lectura a menudo anacrónica del orden internacional. Como es sabido, la regla de la unanimidad paraliza la acción europea en Bruselas, donde la política exterior sigue siendo un ámbito intergubernamental. También en otras instituciones internacionales (Consejo de Seguridad de la ONU, FMI, Banco Mundial) la representación europea no es única, sino que se expresa más bien a través de una multiplicidad de voces nacionales. Además, Europa ha permanecido ligada a una especie de «adhesión mecánica» a la alianza atlántica, alianza que, por el contrario, y desde hace ya tiempo, se está erosionando. Esta adhesión adquiere cada vez más las características de una «subordinación manifiesta», en la que Europa corre el riesgo de quedar reducida a un vasallo, ya muy poco «feliz»¹⁰, dado que la protección estadounidense ni siquiera está garantizada, como ha demostrado el asunto de Groenlandia. Por último, Europa parece lenta a la hora de interpretar las transformaciones en curso en el Sur y, en particular, a la hora de implementar políticas consecuentes con el Sur¹¹.



¹⁰ En febrero de 2025, el presidente italiano Sergio Mattarella afirmó en la Universidad de Aix-Marsella que Europa corre el riesgo de caer en una «vasallaje feliz» si no se convierte en sujeto de la política internacional.

¹¹ Esta lentitud tiene raíces profundas. Una especie de inercia intelectual ha negado durante mucho tiempo que las transformaciones en curso en el Sur estuvieran alterando no solo las jerarquías económicas, sino también los equilibrios de poder y las propias formas de concebir las relaciones internacionales. Los cambios —ya perceptibles en los datos de alrededor de 2010, cuando el PIB de los países no pertenecientes a la OCDE superó al de los países de la OCDE a paridad de poder adquisitivo— se interpretaban como turbulencias pasajeras, destinadas a atenuarse a lo largo de un camino lineal de convergencia hacia el modelo occidental. Esta visión teleológica del desarrollo, que reducía al Sur a destinatario de estándares definidos en otros lugares, se tradujo en una cooperación autorreferencial y en foros de decisión de los que los países del Sur eran sistemáticamente excluidos o marginados. El resultado es que Europa se encuentra hoy multiplicando los malentendidos: ante la inesperada afirmación del Sur Global como sujeto político autónomo, la respuesta predominante sigue oscilando entre la defensa de prácticas ya obsoletas y la dificultad para construir alianzas estratégicas que superen la distinción entre donantes y beneficiarios.

Europa debe también resistirse a la tentación, igualmente problemática, de encerrarse en sí misma y de confundir su competitividad con la autosuficiencia y su seguridad con el rearme. Tal y como se resume en el informe de Mario Draghi, es urgente que Europa relance su productividad y su capacidad tecnológica y que se dote de un presupuesto común importante si realmente quiere disponer de los medios para financiar sus ambiciones (Pacto Verde, digitalización, reducción de las dependencias estratégicas). Su agenda debe, por tanto, prever diversas iniciativas sobre el mercado único para completarlo, en línea con el informe de Enrico Letta, en materia de tecnologías clave, simplificación, infraestructuras y competencias. Sin embargo, y aquí está el quid de la cuestión, el hecho de que la «Brújula de la competitividad» y la «Ley de Aceleración Industrial» no incluyan las asociaciones con el Sur como parte integrante de esta agenda es preocupante, ya que demuestra la falta de un proyecto geopolítico claro.

La realización de la agenda económica no puede prescindir de asociaciones rediseñadas y reinventadas con los países del Sur. Aunque solo sea para garantizar el fortalecimiento de las cadenas de suministro, la cooperación en materia de infraestructuras y las asociaciones comerciales y de inversión: temas directamente relacionados con la productividad europea. En cambio, no está claro si Europa concibe su proyección exterior únicamente en términos de sus intereses competitivos exclusivos, gestionados mediante acuerdos bilaterales¹²; o si concibe formas de solidaridad estratégica, por ejemplo, para los bienes públicos globales y regionales y para una transformación estructural compartida y multilateral. En definitiva, existe cierto riesgo de que Europa acabe, más o menos conscientemente, cultivando la visión de un mundo encerrado en esferas de influencia regionales, sin margen de maniobra entre ellas. Para luego descubrir un día que se ha visto reducida a un actor regional confinado y debilitado en un mundo que, por el contrario, sigue siendo global.

El riesgo de marginación no afecta solo a Europa. Aunque con trayectorias y limitaciones diferentes, África también se encuentra ante una encrucijada estratégica en lo que respecta a su presencia global.

¹² Se menciona explícitamente la primera asociación con Sudáfrica para la seguridad de las cadenas de valor y la transición verde.

Por un lado, el papel creciente de las economías emergentes y la diversificación de socios en las últimas décadas han aumentado la visibilidad del continente¹³ (y la competencia a la que debe hacer frente) y, con toda probabilidad, seguirán haciéndolo. En los próximos años, la geografía y el contenido de las relaciones de África con el resto del mundo seguirán teniendo una importancia crucial a la hora de configurar las trayectorias de desarrollo africanas y la capacidad del continente para emprender la transformación productiva y la realización de la zona de libre comercio continental, que son objetivos centrales de la Agenda 2063¹⁴ de la Unión Africana y, en general, de la agenda de desarrollo de los países africanos.

Por otro lado, esta mayor presencia africana tarda en traducirse en un poder de decisión proporcional y varios actores se preguntan si existen las condiciones para ir más allá de una lógica predominantemente adaptativa¹⁵ —limitada a renegociar los términos de la integración existente—. A menudo, las relaciones exteriores africanas se han centrado en proyectos o concesiones individuales, orientadas a proteger las cadenas de valor extractivas más que a apoyar objetivos de transformación. Un «multialineamiento adaptativo» —que aprovecha la competencia entre socios sin incidir en profundidad en las estructuras económicas y sociales— sigue siendo una estrategia de gestión de las relaciones existentes, no de transformación. Puede ampliar los márgenes de maniobra y maximizar las oportunidades que ofrecen otros, pero no construye la agencia necesaria para reducir la dependencia y redefinir los términos de la integración¹⁶.

¹³ El papel cada vez más importante de las economías emergentes en la economía mundial ha diversificado los socios potenciales de África. Como es sabido, en los últimos veinticinco años, la presencia económica de China en África ha adquirido una dimensión sistémica. El comercio bilateral ha pasado de niveles casi insignificantes a finales de los años noventa a convertir a China, después de la Unión Europea, en el socio comercial más importante del continente desde hace más de una década. En el ámbito de las infraestructuras, las empresas y los bancos chinos han contribuido a construir o rehabilitar miles de kilómetros de vías férreas, carreteras, redes eléctricas y de telecomunicaciones, lo que ha tenido un profundo impacto en la conectividad física africana. Entre 2000 y 2019 se firmaron préstamos por valor de unos 150.000 millones de dólares. (Zainab Usman, «What do we know about Chinese lending in Africa», 2021, Carnegie Endowment for International Peace). Paralelamente, las inversiones directas han crecido hasta superar acumulativamente los 130.000 millones de dólares, desplazándose progresivamente del sector extractivo hacia la industria manufacturera y los servicios, con efectos relevantes pero desiguales sobre la transformación productiva. Si a esto se suman las relaciones con la India, Brasil y otras economías emergentes, no hay duda de que las relaciones con el Sur han sido un factor determinante para acelerar la integración africana en la economía mundial.

¹⁴ La Agenda 2063 es el plan pluridecenal de desarrollo socioeconómico de África, adoptado en 2015, destinado a transformar el continente en una potencia global próspera, integrada e inclusiva para 2063. Un elemento clave de esta visión es la transformación de las economías africanas, que pasan de ser principalmente exportadoras de materias primas a economías basadas en procesos productivos de valor añadido, industrialización y diversificación.

¹⁵ De hecho, ha habido países africanos que han practicado alineamientos múltiples adaptativos, aprovechando la competencia entre socios y viéndose a menudo condicionados por la escasa autonomía fiscal, así como por la especialización y las trampas relacionadas con los recursos naturales. Estos gobiernos, también a raíz de intentos frustrados en el pasado, han acabado a menudo por dar prioridad al control de los beneficios vinculados a la extracción de recursos, en lugar de a los esfuerzos transformadores para apoyar los objetivos de desarrollo, industrialización y diversificación económica.

¹⁶ Véase el análisis detallado de la agencia africana realizado por Sofia Scialoja, «African Agency» Revisited, en *Development Cooperation Review*, vol. 8, n.º 1, enero-marzo de 2025.

1.2.2. Por una autonomía cooperativa

La alternativa al cierre defensivo no es la ausencia de estrategia: es una estrategia diferente, basada en coaliciones cooperativas con el Sur en lugar de en perímetros exclusivos. Esta postura —que el documento denomina autonomía cooperativa— es el concepto que orienta todo el análisis que sigue.

Los países africanos subrayan cada vez más la importancia del mercado interior y del comercio intraafricano¹⁷. Y, sobre todo allí donde avanza la industrialización, insisten en la necesidad de construir coaliciones de socios internacionales que sean coherentes con sus propias estrategias de desarrollo a largo plazo. No se trata, es decir, de seguir siendo proveedores exclusivos de materias primas y destinatarios de ayuda, sino más bien de convertirse en protagonistas de un proyecto de desarrollo propio, de construir misiones de transformación estructural y debatir conjuntamente el *tipo* de inversiones, infraestructuras, tecnologías, energía y acceso a los mercados.

Ciertamente, Europa no es —ni podría ser— el interlocutor exclusivo. Sin embargo, puede convertirse en un socio de peso dentro de una estrategia africana plural, a condición de aceptar una lógica de complementariedad y respeto de las prioridades definidas por los propios países africanos y de co-diseñar una nueva gramática de las relaciones internacionales. Los interlocutores pueden ser instituciones continentales africanas; coaliciones formales o informales de Estados que converjan en reivindicaciones o prioridades específicas; y, por último, Estados individuales que hayan elaborado estrategias nacionales autónomas. En definitiva, un escenario deseable para Europa sería construir *una autonomía cooperativa*: coaliciones con el Sur para crear bienes colectivos, reinventar el multilateralismo y apoyar el desarrollo recíproco.

Las líneas de trabajo son múltiples e incluyen todos los frentes de la política exterior, evitando las tendencias obsesivas a la reductio ad unum. Esos frentes abarcan desde el comercio hasta la seguridad, pero destacan en particular la diplomacia y, sobre todo, las alianzas para una nueva forma de cooperación. ¿Pero qué cooperación? No se trata de «hacerlo mejor» ni de salvarla. Se trata de reinventarla. En un mundo que tiende a fragmentarse y a competir geopolíticamente, Europa corre el riesgo de perder relevancia, a menos que sepa superar definitivamente la mentalidad de la ayuda, la tradicional relación donantes-beneficiarios, y sea capaz de construir alianzas estratégicas con el Sur.

¹⁷ Cada año, África debe absorber a unos 29 millones de nuevos incorporados al mercado laboral. El continente ya alberga a casi 200 millones de jóvenes de entre 15 y 24 años, lo que lo convierte en la región más joven del mundo. Para 2050, África podría representar alrededor del 25 % de la población mundial, mientras que la población en edad de trabajar (15-64 años) aumentará en unos 900 millones de personas entre 2015 y 2050. Este incremento representa casi el 85 % del crecimiento global de la población activa, mientras que, en el mismo periodo, Europa perderá unos 85 millones de trabajadores y China, unos 200 millones. Véase David McNair, editor de *Why Europe Needs Africa*, 2024; Carnegie Endowment for International Peace y Centro de Desarrollo de la Unión Africana y la OCDE, *Africa's Development Dynamics*.

Un momento emblemático de este cambio de postura se produjo en Sevilla, en junio, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo. La ausencia de Estados Unidos sirvió de revelador: no supuso una ruptura, sino la confirmación visible de una desvinculación ya en marcha. Ante este escenario surgieron dos respuestas. Por un lado, la defensiva: reducir las ambiciones, remendar un sistema disfuncional, esperar que tarde o temprano un hegemon vuelva a garantizar su estabilidad. Por otro, la más exigente y fértil: la cooperación debe reinventarse, no remendarse, y las crisis son oportunidades para hacerlo —sin esperar un consenso universal poco realista. La Plataforma de Sevilla se inscribe precisamente en esta segunda actitud. No se limita a llenar un vacío de liderazgo: propone transformarlo, lanzando iniciativas operativas concretas a corto plazo y allanando el camino, a medio plazo, hacia una arquitectura de la cooperación más equitativa, más legítima y más eficaz.

En este contexto, España ocupa una posición singular y potencialmente decisiva. Es el único gran país europeo que ha aumentado su ayuda pública al desarrollo en 2024. Ha promovido la Plataforma de Sevilla como espacio de experimentación multilateral. Mantiene redes históricas de relación con América Latina y con diversas zonas de África, y en parte de Asia, que, más allá de algunos rasgos de soft power genérico, constituyen una ventaja comparativa real en la construcción de coaliciones estratégicas con el Sur. El reto —como se verá en las secciones siguientes— es transformar esta ventaja en política europea: demostrando con hechos que es posible construir soluciones comunes, que Europa ha entendido el mensaje del Sur y que está dispuesta a actuar como socio estratégico para un sistema internacional más equitativo y sostenible.

la base material de la asociación

La autonomía cooperativa no es solo una postura geopolítica: requiere una base material. La sección anterior ha subrayado por qué Europa y África tienen interés en construir coaliciones en lugar de encerrarse en sí mismas; esta sección insiste en los fundamentos económicos concretos sobre los que puede sustentarse esa coalición. En un panorama internacional más fragmentado e incierto, Europa busca nuevas bases para su bienestar, su capacidad de innovación y su autonomía. África atraviesa una fase de transformación histórica, marcada por evoluciones internas y macrotendencias globales que redefinen sus trayectorias de desarrollo. Los retos que se derivan de ello son diversos, pero pueden sugerir soluciones complementarias y convergentes, y constituir la base

3.1. Cinco convergencias en torno a los retos estructurales

para una agenda de co-desarrollo estratégico entre ambas regiones. Los retos que se derivan de ello, tanto en un caso como en el otro, son complejos y se articulan de manera diferente, pero pueden sugerir soluciones complementarias y convergentes y constituir la base para una agenda de co-desarrollo estratégico entre ambas regiones. A continuación mencionamos cinco de carácter estructural.

La **primera** se refiere **a la paz, el derecho y el sistema internacional de normas**. La Unión Europea se construyó, en su propio origen, como respuesta a la guerra: instituciones comunes, normas vinculantes y la renuncia a la fuerza como instrumento de resolución de conflictos han sido los pilares de su arquitectura. África, por su parte, ha invertido con creciente conciencia en arquitecturas de paz continentales —desde la Unión Africana hasta el Mecanismo de Paz y Seguridad, pasando por las misiones de gestión de conflictos regionales—, reconociendo que la soberanía formal sin estabilidad sigue siendo frágil. Ambas regiones han construido sus instituciones sobre la promesa de que las normas pueden sustituir a la fuerza como lenguaje de las relaciones entre Estados. Esta convergencia adquiere hoy un significado totalmente diferente al del pasado: en un sistema internacional en el que las potencias revisionistas cuestionan abiertamente el derecho internacional, en el que la fuerza y su amenaza reclaman el papel de árbitros de las controversias, y en el que las instituciones multilaterales se ven debilitadas financiera y políticamente, la defensa de un orden basado en normas no es una elección ideológica, sino una condición de

supervivencia para quienes no disponen de suficiente poder coercitivo para imponerse sin ellas. Para Europa y para la gran mayoría de los países africanos, el derecho internacional no es una restricción externa, sino un recurso estratégico: es lo que permite negociar, reclamar y construir coaliciones más allá del peso militar y económico. Una cooperación basada en la construcción conjunta de normas —comerciales, financieras, climáticas, digitales— responde simultáneamente al interés europeo de no quedar reducido a una potencia regional y al interés africano de afirmarse como sujeto internacional con capacidad de influencia normativa, y no solo de adaptación.

El **segundo** reto se refiere **al clima y a la transición energética**. El cambio climático es un reto compartido, aunque con intensidades y perfiles de vulnerabilidad muy diferentes. Para África, corre el riesgo de amplificar fragilidades ya existentes —inseguridad alimentaria, presión sobre los recursos hídricos, inestabilidad de los ecosistemas— y de acelerar las migraciones internas y hacia otros continentes¹⁸. Para Europa, la multiplicación de los desastres climáticos y las presiones migratorias derivadas de ellos representan unos costes económicos y sociales crecientes y difícilmente sostenibles a largo plazo. Al mismo tiempo, la transición energética abre oportunidades estratégicas para ambas regiones. África dispone de recursos naturales decisivos para la transición global —sol, viento, hidrógeno verde, metales críticos como el cobalto y el litio— y de un enorme potencial de producción de energías renovables aún muy infrautilizado. Europa necesita diversificar sus fuentes energéticas y construir cadenas de suministro fiables para su transición industrial verde. Una cooperación orientada al desarrollo de ecosistemas industriales verdes interconectados —que combine inversiones en infraestructuras resilientes, cadenas de transformación locales y la creación de empleo cualificado— puede responder simultáneamente a las prioridades de ambas regiones. La respuesta a la crisis climática puede convertirse así en un pilar fundamental de una nueva agenda de co-desarrollo euroafricano, basada en intereses recíprocos y no en lógicas asistencialistas.

¹⁸ África contribuye con menos del 4 % de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, pero alberga 27 de los 33 países más expuestos a los riesgos climáticos a nivel mundial. Los efectos ya son visibles: en algunas regiones del norte de África, el cambio climático está reduciendo el crecimiento del PIB per cápita entre un 5 % y un 15 %, mientras que las infraestructuras del continente se enfrentan a riesgos climáticos dos veces superiores a los de América Latina y hasta cinco veces mayores que los de Europa. La desertificación afecta ya a cerca de dos tercios del territorio africano y afecta directamente a alrededor del 65 % de la población. Las zonas costeras también están muy expuestas: aproximadamente la mitad de los asentamientos urbanos africanos con una población de entre uno y cinco millones de habitantes se encuentran en zonas costeras de baja altitud, especialmente vulnerables al aumento del nivel del mar. En países como Senegal, las pérdidas económicas relacionadas con este fenómeno podrían alcanzar entre el 12 % y el 17 % del PIB. En algunas regiones del sur de África, un aumento de la temperatura global superior a 2 °C podría reducir las precipitaciones hasta en un 40 %, con consecuencias significativas para la producción agrícola y la seguridad alimentaria. Paralelamente, los costes de adaptación están aumentando rápidamente: hoy se estiman entre 7 000 y 15 000 millones de dólares al año, pero podrían alcanzar los 35 000 millones en 2050 y más de 200 000 millones en 2070, mientras que hacer que las infraestructuras sean resilientes al cambio climático puede aumentar los costes de inversión en torno a un 15 %. Véase Unión Africana y Centro de Desarrollo de la OCDE, *Africa's Development Dynamics*, 2018, 2022, 2023, 2024 y 2025, así como el Banco Africano de Desarrollo y el Centro de Desarrollo de la OCDE, *African Economic Outlook*, 2014.

¹⁹ Una mano de obra más numerosa, combinada con la urbanización y el crecimiento de la clase media, puede generar un dividendo demográfico, aumentando la demanda interna de bienes y servicios de mayor valor añadido. La urbanización y la expansión de una clase de consumidores jóvenes ya están impulsando un fuerte crecimiento de la demanda interna: en muchas economías africanas, el consumo final está destinado a aumentar a ritmos superiores al 6 % anual.

El **tercer** reto se refiere a **la demografía y los mercados laborales**. Las dos regiones se encuentran en situaciones casi especulares: Europa se enfrenta a un rápido envejecimiento de la población y a una contracción estructural de la mano de obra; África registra un crecimiento sin precedentes de la población joven y de los trabajadores potenciales. Esta asimetría se interpreta a menudo como un problema —y lo es, si no se gestiona—. Pero puede convertirse en un recurso estratégico compartido¹⁹, siempre que ambas partes aborden seriamente sus implicaciones. Para África, el reto no es demográfico en sí mismo, sino productivo: las economías del continente deben lograr crear empleo cualificado y formalizado a un ritmo muy superior al actual, en el que alrededor de dos tercios de los trabajadores permanecen atrapados en formas de empleo precario o en la economía informal²⁰. Para Europa, apoyar este proceso es una inversión estratégica, no solo un gesto de solidaridad. El mecanismo es claro: una África que crea empleo cualificado y formalizado reduce la presión migratoria no controlada, amplía los mercados de salida para los productos europeos y construye la mano de obra que requieren las cadenas de valor reestructuradas. Estos tres efectos responden directamente a las prioridades europeas de estabilidad, competitividad y resiliencia del abastecimiento. Una cooperación diseñada conjuntamente en torno a ecosistemas de competencias, formación profesional e innovación productiva que cubra la «brecha de competencias» puede así transformar la transición demográfica africana de una fuente potencial de presión en una palanca de integración económica euroafricana, basada en intereses mutuamente reconocidos.

El **cuarto** reto se refiere a **la urbanización y el desarrollo territorial**. África está viviendo una de las transiciones urbanas más rápidas de la historia contemporánea²¹, con características peculiares que la distinguen de los procesos de urbanización anteriores. El crecimiento de las ciudades se produce en paralelo al crecimiento de la población rural²², se extiende a centros urbanos intermedios²³ además de a las grandes metrópolis, y a menudo avanza con baja

¹⁹ Una mano de obra más numerosa, combinada con la urbanización y el crecimiento de la clase media, puede generar un dividendo demográfico, aumentando la demanda interna de bienes y servicios de mayor valor añadido. La urbanización y la expansión de una clase de consumidores jóvenes ya están impulsando un fuerte crecimiento de la demanda interna: en muchas economías africanas, el consumo final está destinado a aumentar a ritmos superiores al 6 % anual.

²⁰ África debe convertir el auge demográfico en una «dividendo» y evitar el riesgo de que se convierta en una «bomba de relojería». Véase Unión Africana y Centro de Desarrollo de la OCDE, *Africa's Development Dynamics*, 2019. La mayoría de los ocupados se encuentra en condiciones laborales vulnerables, y una parte significativa de los trabajadores sigue siendo pobre a pesar de tener empleo. Las desigualdades de género son especialmente marcadas: solo alrededor del 12 % de las mujeres africanas en edad de trabajar tiene un empleo asalariado, mientras que en muchos países más del 90 % de las mujeres del sector no agrícola trabaja en la economía informal. La exclusión juvenil también sigue siendo elevada: muchos titulados universitarios se enfrentan a tasas de desempleo superiores a las de quienes tienen niveles de educación más bajos, y más de tres cuartas partes de los jóvenes comienzan su vida laboral en el sector informal.

²¹ El nivel de urbanización pasó de alrededor del 14 % en 1950 a más del 40 % en 2016. Un proceso que en Europa llevó 110 años. Véase AfDB, Centro de Desarrollo de la OCDE, PNUD, *African Economic Outlook*, 2016.

²² África es el único continente en el que la población rural seguirá aumentando en términos absolutos al menos hasta mediados de la década de 2030.

²³ Entre 2000 y 2018, aproximadamente dos tercios del crecimiento urbano se produjeron en aglomeraciones de menos de 500 000 habitantes. Aproximadamente tres cuartas partes de la población vive en pequeñas ciudades, centros intermedios y zonas rurales adyacentes.

densidad y sin inversiones adecuadas en infraestructuras —lo que reduce así la capacidad de generar economías de aglomeración y producción de valor añadido. Para muchos países africanos, esta urbanización sin industrialización²⁴ es uno de los nudos estructurales más críticos del desarrollo. Para Europa, que cuenta con una larga experiencia en políticas territoriales basadas en el lugar y en el desarrollo urbano policéntrico —pensemos en la política de cohesión y en los modelos de red de ciudades medianas presentes en Alemania, Italia o, en parte, en España—, esta transformación representa tanto un reto como una oportunidad de cooperación concreta. Apoyar el desarrollo de corredores entre ciudades, territorios rurales y sistemas productivos, promover estrategias de industrialización ligera y transformación agroalimentaria en las ciudades intermedias, e invertir en infraestructuras digitales y logísticas significa contribuir a transformar la urbanización africana de factor de presión en palanca de desarrollo compartido²⁵. Se trata de un ámbito en el que la ventaja comparativa europea es real y en el que la cooperación puede generar impactos medibles en ambas orillas.

El **quinto** reto se refiere a **la transformación productiva y la reorganización de los mercados**. La integración en las cadenas de valor globales y la capacidad de transformación productiva constituyen quizás el reto socioeconómico más determinante para el futuro de África. África ha crecido en las últimas décadas, pero en muchos casos no se ha transformado: ha permanecido en gran medida anclada en modelos extractivos y en sectores de baja intensidad de conocimiento, con una industrialización fragmentaria y un empleo formal y cualificado insuficiente en relación con la dinámica demográfica. La cuestión ya no es solo cuánto se crece, sino cómo: sin transformación estructural, el crecimiento sigue siendo vulnerable a los ciclos de las materias primas, a la trampa del «dutch disease», y el empleo sigue siendo precario. Al mismo tiempo, las transformaciones en curso en las cadenas de valor globales y la creciente atención europea a la seguridad del abastecimiento abren un espacio potencial para redefinir la relación con el continente africano. Un África que asciende en la cadena de valor puede responder simultáneamente a los objetivos de autonomía europea y a los de desarrollo africano. A esto se suma una variable aún por definir: la inteligencia artificial está rediseñando los procesos productivos con una velocidad y un alcance difíciles de anticipar. Para África, esto representa al mismo tiempo una oportunidad de dar un salto cualitativo y un riesgo real de exclusión, si la transición tecnológica se produce sin las competencias, las infraestructuras y las políticas activas necesarias para apropiarse de ella.

²⁴ Aproximadamente el 61 % del empleo urbano es informal

²⁵ Cabe señalar que la urbanización está contribuyendo, entre otras cosas, a la expansión de los mercados, por ejemplo, alimentando una creciente demanda de alimentos procesados y productos con mayor contenido proteico. Este proceso está acelerando la transformación del sistema agroalimentario: las actividades posagrícolas, como la transformación, la logística y la distribución, se están convirtiendo en componentes cada vez más relevantes de las economías urbanas. En este contexto, las ciudades intermedias pueden actuar como nodos logísticos entre el campo y las grandes ciudades, centros de desarrollo para industrias de alta intensidad de mano de obra como la agroindustria, el sector textil o el turismo, y polos de absorción de la migración rural. 26 AfDB, Centro de Desarrollo de la OCDE, PNUD, African Economic Outlook, 2016.

Para Europa, esta incertidumbre abre un espacio concreto de cooperación: no transferir soluciones prefabricadas, sino construir junto con África las condiciones para una transformación productiva que incorpore la IA como herramienta de desarrollo endógeno, no como una nueva dependencia.

3.2. La transformación productiva: eje de la asociación

La transformación productiva merece un análisis que vaya más allá de lo sintetizado en el párrafo anterior. No se trata simplemente de uno de los cuatro retos estructurales enunciados: es un eje que atraviesa a los demás y que contribuye a determinar la calidad y la profundidad de la asociación posible entre Europa y África. La respuesta a la crisis climática sin industrialización se reduce a una transferencia de recursos sin capacidad endógena; la transición demográfica sin transformación productiva se convierte en una presión en lugar de una ventaja; la urbanización sin una economía urbana transformada genera marginación en lugar de aglomeración. Por eso la transformación estructural no es un objetivo africano más entre otros, sino una condición de posibilidad para el resto. Sin embargo, la transformación y, en particular, la industrialización ha estado ausente de la agenda oficial del desarrollo durante décadas.



3.2.1. LOS LÍMITES DE LA INERCIA Y EL REPLIEGUE DEFENSIVO

3.2.1. EL «FRIENDSHORING»

La presión geopolítica global está empujando a Europa hacia una profunda reorganización de su estructura productiva y de sus cadenas de suministro. Los conflictos en Oriente Medio, además de las consecuencias energéticas directas, corren el riesgo de producir impactos «indirectos» a través de las cadenas industriales asiáticas altamente dependientes de la energía de la región —semi-conductores, componentes electrónicos, química avanzada— con efectos en cadena sobre la industria europea. Sectores que consumen mucha energía, como el aluminio y la producción de fertilizantes, que ya se habían deslocalizado hacia el Golfo debido a su alto consumo energético, se ven igualmente afectados. A esto se suma la lección de la crisis de las cadenas de suministro durante la pandemia y la reorientación industrial estadounidense —desde la Ley de Reducción de la Inflación hasta la Ley CHIPS— que introduce fuertes elementos proteccionistas incluso con respecto a los propios aliados europeos.

En respuesta a ello, Europa pretende desarrollar dos tendencias paralelas y complementarias. La primera es el refuerzo de la producción interna —el «made in Europe»— que se plasma en el Plan Industrial del Pacto Verde, en la Ley Europea de Chips, en la Ley de Industria con Cero Emisiones Netas, en la Ley de Materias Primas Críticas y, más recientemente, en la Ley de Aceleración Industrial. La segunda, que nos interesa más directamente aquí y que, sin embargo, parece una opción de una estrategia aún en fase de desarrollo, es la reorganización de las cadenas de valor dando prioridad a socios fiables: no solo reshoring, sino «friendshoring»²⁶ —una deslocalización selectiva hacia países con los que se comparten intereses estratégicos y acuerdos comerciales. En comparación con la globalización tradicional orientada al coste y la eficiencia, el «friendshoring» introduciría el criterio de la «confianza» en la elección de socios: probablemente a un coste mayor y con riesgos de fragmentación del comercio mundial, pero con una posible resiliencia estructuralmente superior frente a las crisis geopolíticas.

En este contexto, África debería adquirir para Europa una relevancia estratégica totalmente nueva. El continente posee más del 50% de las reservas mundiales de algunos minerales críticos para la transición energética europea —cobalto, manganeso, grafito—, mientras que la UE depende estructuralmente de las importaciones. La Ley de Materias Primas Críticas y los nuevos acuerdos bilaterales convierten a África en un «socio natural» para la diversificación europea. El poten-

²⁶ Se busca reorganizar las cadenas de valor dando prioridad a socios fiables para reducir el riesgo de que las crisis geopolíticas (guerras, sanciones, represalias comerciales) interrumpen los suministros críticos. Se trata de una forma de deslocalización «selectiva»: no solo se repatrian las actividades (reshoring), sino que se trasladan a Estados con los que se comparten intereses estratégicos y acuerdos comerciales. En comparación con las lógicas tradicionales de globalización orientadas únicamente al coste y la eficiencia, el «friendshoring» introduce el criterio de la «confianza» en la elección de socios, mejorando potencialmente la resiliencia y asumiendo posibles mayores costes y riesgos de fragmentación del comercio mundial.

cial renovable africano —energía solar, eólica, hidrógeno verde, con proyectos ya en marcha como las iniciativas entre Alemania y Marruecos— permitiría además a Europa «amigabilizar» parte de su suministro energético con bajas emisiones de carbono hacia un socio geográficamente cercano, en lugar de depender de fuentes menos fiables. A esto se suman sectores manufactureros ya parcialmente integrados en las cadenas de suministro europeas —automoción y componentes, confección, aeronáutica— que demuestran que el potencial industrial existe y funciona cuando se dan las condiciones adecuadas.

El potencial de mejora es significativo: desde la extracción y el refinado de minerales (precursores para baterías, componentes para energías renovables) hasta la producción industrial de piezas y productos semiacabados, pasando por la transformación agroalimentaria para los mercados europeos y las industrias de alta intensidad energética —como el acero verde— alimentadas por energías renovables locales de bajo coste. Todo esto podría responder al mismo tiempo a los objetivos de autonomía estratégica europea y a los de transformación estructural africana expresados en la Agenda 2063. La demanda europea de materias primas críticas puede traer consigo inversiones y una demanda garantizada a largo plazo, reforzando el poder de negociación de los gobiernos africanos en un contexto de creciente competencia geopolítica por los recursos. La competencia entre la UE, China y otros actores ofrece, además, a África un margen de maniobra geopolítico real, siempre que los países africanos logren coordinarse a nivel regional para maximizar las condiciones de negociación en lugar de competir entre sí a la baja.

3.2.1.2. LOS RIESGOS: NEOEXTRACTIVISMO Y ANSIEDAD COMPETITIVA

Las relaciones con socios que se presentan repetidamente como actores geoeconómicos en competencia con otros (sobre todo China) corren el riesgo de ser percibidas como contingentes: a veces útiles, pero no duraderas. Hay dos riesgos concretos que hacen que esta dinámica ya sea visible y que sería ingenuo subestimar.

Un primer riesgo es el de un «neoextractivismo»: nuevo en la justificación (a menudo la transición energética), antiguo en la esencia (recursos extraídos sin transformación local). Hasta ahora, la UE se ha centrado en gran medida en el aspecto extractivo de la relación con África: la reubicación de la producción manufacturera se ha dirigido hacia otras regiones y el potencial africano sigue siendo, en gran medida, infrautilizado. Varios estudios denuncian que muchas asociaciones realizadas en el marco del CRMA siguen centradas en la exportación de minerales en bruto o semielaborados hacia Europa, sin compromisos vinculantes en materia de instalaciones industriales, empleo cualificado, fases posteriores de las cadenas de valor en el territorio africano y construcción de ecosistemas industriales regionales. Si Europa sigue siendo demasiado prudente en materia de financiación y transferencia tecnológica, no asume compromisos concretos y no adapta los instrumentos europeos a los objetivos de la Agenda 2063, su potencial de «friendshoring» corre

el riesgo de no resultar lo suficientemente atractivo. Es en este terreno donde se mide la diferencia entre una asociación estratégica y una ayuda que, aunque renovada en la forma, reproduce en el fondo las asimetrías del pasado.

Este riesgo está estrechamente relacionado con otro, el de las turbulencias que caracterizan actualmente el comercio internacional. Estas turbulencias alimentan una especie de «ansiedad» competitiva que, a su vez, genera desconfianza entre los países africanos respecto a las intenciones fundamentales de la UE hacia ellos. Esta «ansiedad» se basa en varias tendencias comerciales reales. En primer lugar, la Unión Europea en su conjunto ha sido y sigue siendo el principal socio comercial de África, con relaciones preferenciales consolidadas²⁷ que garantizan un acceso casi libre al mercado europeo para gran parte de las exportaciones africanas. Pero en las últimas décadas esta posición se ha visto erosionada: desde hace más de una década, China se ha convertido en el primer socio individual, con un intercambio comercial con África que se ha multiplicado casi por treinta desde el año 2000 hasta hoy, acercándose al volumen comercial del conjunto de la UE. La India, Brasil, los países del Golfo y otros actores emergentes han reducido aún más la cuota relativa europea. Además, África acelera su integración interna a través de la AfCFTA y, en consecuencia, tiende a redefinir sus relaciones comerciales tradicionales. La demanda africana de asociación está cambiando de tono: de concesiones otorgadas unilateralmente a acuerdos «de región a región», de solicitudes de acceso preferencial a reivindicaciones de reciprocidad y más simétricas. Europa debe estar preparada para responder en ese sentido. Por último, la política estadounidense de aranceles generalizados, los denominados «aranceles recíprocos» y la erosión de la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África²⁸ reducen las exportaciones africanas hacia EE. UU. y abren espacios comerciales a otros socios, lo que despierta sus expectativas.

Las tendencias comerciales crean una bifurcación del escenario. Por un lado, se abre una oportunidad concreta para Europa: consolidar su posición como socio de referencia para una África en busca de salidas más estables y previsibles, absorbiendo el comercio «desviado» de EE. UU. en los sectores en los que la UE ya importa mucho —agroalimentario, materias primas, textil—. Varios gobiernos africanos ya han solicitado explícitamente un refuerzo de la asociación con la UE, percibida como un actor más fiable de lo que están demostrando ser los Estados Unidos. Por otro lado, China ya ha respondido a los aranceles estadounidenses —eliminando sus propios aranceles sobre todas las importaciones africanas y aumentando considerablemente sus compras al continente.

²⁷ De los Convenios de Lomé a los de Cotonú, hasta el Acuerdo post-Cotonú y los Acuerdos de Asociación Económica.

²⁸ Se trata de un programa de preferencias arancelarias unilaterales: EE. UU. concede a un grupo de países africanos el derecho a exportar a Estados Unidos miles de productos sin aranceles aduaneros, sin exigir a cambio la plena apertura de su mercado. Se adoptó en 2000, se prorrogó en varias ocasiones y ha representado durante más de dos décadas el pilar de la política económica estadounidense hacia el África subsahariana. La introducción de nuevos aranceles estadounidenses en 2025 (un 10 % de base sobre todas las importaciones más «aranceles recíprocos» más elevados para muchos países) ha vaciado de contenido, de hecho, las preferencias de la AGOA.

Las oportunidades que se abren para Europa son, por tanto, todo menos seguras: si no responde con acuerdos e inversiones concretas, corre el riesgo de debilitar su presencia en los mercados africanos, pero muchos de sus éxitos dependen de cómo se construyan los acuerdos, de cómo se presenten y de la voz que tengan en ellos los actores del Sur. Si se guía exclusivamente por la urgencia de la seguridad del abastecimiento y no se corrige, la lógica europea puede dar lugar a acuerdos centrados en prioridades europeas —volúmenes, trazabilidad, normas ESG— pero poco alineados con los objetivos de industrialización africanos. Además, cuando las mismas iniciativas se anuncian simultáneamente como respuesta a la competencia sistémica y como propuesta de asociación, el mensaje que llega a los socios africanos es que el diálogo con ellos es instrumental para partidas que se juegan en otros lugares.

Varios interlocutores africanos se preguntan entonces si existe una asimetría real en la definición de las prioridades: la multiplicación de las iniciativas europeas —desde la Global Gateway hasta los nuevos acuerdos comerciales con Mercosur y la India— puede parecer menos el inicio de una etapa de codesarrollo y más una respuesta defensiva a la presión china y a la volatilidad estadounidense. ¡Y estos interlocutores no son ajenos a la diferencia entre una agenda compartida y un campo de batalla en el que se ven envueltos sin haber sido consultados! La desconfianza que de ello se deriva puede tener consecuencias estructurales. Los gobiernos africanos pueden verse empujados a responder seleccionando mesas y alianzas a la carta, maximizando la renta de posición que permite la competencia entre las grandes potencias, sin invertir, sin embargo, en un marco de cooperación estable con ninguna de ellas.

Salir de esta trampa requiere una señal política concreta, no solo un cambio de discurso. Una respuesta operativa podría pasar por un Acuerdo Marco de Inversiones UE-África —o al menos por un Memorándum de Entendimiento entre la Unión Europea y la Unión Africana— que defina principios vinculantes sobre contenido local, fases industriales posteriores y transferencia tecnológica como condiciones de acceso a los instrumentos de la Global Gateway. No se trataría de replicar la experiencia fallida del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones de los años noventa, elaborado en el seno de la OCDE por un club restringido de países ricos: por el contrario, sería un acuerdo construido conjuntamente, con una gobernanza compartida entre las dos Uniones. Dicho instrumento tendría tres funciones distintas. Establecería un marco estable para los inversores privados europeos, reduciendo la incertidumbre regulatoria que hoy frena el compromiso industrial. Ofrecería a los países africanos una palanca de negociación colectiva —región contra región— en lugar de la actual fragmentación bilateral que debilita su poder de negociación. Y señalaría que la asociación no se mide en volúmenes financieros, sino en compromisos verificables sobre la calidad de la transformación productiva. Un observatorio conjunto UE-UA sobre inversiones, con el mandato de supervisar y publicar anualmente los impactos —empleo cualificado creado, fases industriales activadas, cadenas de valor regionales consolidadas— podría constituir el mecanismo institucional ágil que haga que ese acuerdo sea creíble a lo largo del tiempo.

3.2.2. LA TRAYECTORIA AFRICANA

3.2.2.1. CRECIMIENTO SIN TRANSFORMACIÓN: EL NUDO SIN RESOLVER

El crecimiento de África en las últimas dos décadas ha sido significativo, y en algunos países espectacular. Pero a menudo ha sido un crecimiento sin transformación estructural: impulsado por materias primas cuyo valor se determina en otros lugares; por ciclos de precios exógenos y volátiles; por sectores de baja intensidad de conocimiento y con capacidad limitada para absorber mano de obra cualificada. El problema no es, por tanto, tanto la cantidad de crecimiento, sino su trayectoria. Una región que participa en los mercados globales únicamente como proveedora de materias primas se expone a la trampa de la dependencia y a la volatilidad de los términos de intercambio, sin acumular las competencias, las instituciones y las interdependencias económicas²⁹ que constituyen el verdadero patrimonio a largo plazo del desarrollo. Como recuerda Arkebe Oqubay, «el crecimiento sin empleos dignos es insostenible; la creación de empleo sin capacidad productiva es igualmente insostenible»: sin industrialización y transformación agrícola, el crecimiento sigue siendo vulnerable a los ciclos de las materias primas y el empleo permanece precario, informal, carente de esa mejora que es la verdadera palanca para reducir las desigualdades a lo largo del tiempo.

La Agenda 2063 de la Unión Africana y la implementación de la AfCFTA expresan con claridad esta conciencia. Sus objetivos no se limitan a la integración comercial, sino que implican una transformación productiva sostenible: diversificación de la base industrial, desarrollo de cadenas de valor regionales, acumulación de capacidades tecnológicas y científicas. Comprender esto no significa apresurarse a «ayudar a África» con los instrumentos del pasado: significa construir una agenda de cooperación basada en intereses convergentes, no en asimetrías de dependencia.

3.2.2.2. POR QUÉ TIENE SENTIDO UNA COALICIÓN CON EUROPA

El objetivo de un «friendshoring» europeo puede convertirse en una verdadera palanca de transformación estructural, siempre que responda a criterios africanos y no solo europeos. Ya se han descrito las ventajas comparativas que hacen de África un candidato obvio para la reorganización de las cadenas de valor europeas. Lo que nos interesa aquí es qué pide África a cambio. La demanda africana es participar en fases más avanzadas de los procesos productivos: refinera, fabricación de componentes, transformación agroalimentaria, montaje

²⁹ Es la versión contemporánea de lo que Prebisch ya había señalado para América Latina hace 70 años: el crecimiento impulsado por las materias primas sin transformación productiva genera dependencia y vulnerabilidad, exponiendo al país a precios volátiles y a términos de intercambio desfavorables, sin redes productivas estables.

industrial. Se trata de un objetivo de eficiencia económica y de reducción de la dependencia. El hecho de que África ascienda en la cadena de valor responde al mismo tiempo a sus propias necesidades de transformación y a la demanda europea de cadenas de suministro más diversificadas y resilientes. La asociación tiene sentido si ambas partes ascienden, no si una se aprovecha de la otra.

Ahora bien, hay que subrayar una implicación crucial que se deriva del objetivo: la transformación productiva cambia también la naturaleza posible de la cooperación entre África y Europa, y no solo sus contenidos. Una economía basada en las materias primas, como es ahora la africana, opera en mercados relativamente impersonales y fungibles: el petróleo, el cobre, el cacao y el litio están estandarizados y pueden venderse a muchos compradores en los mercados globales. Los productores, cuando son libres de decidir, disponen de un margen significativo para modificar sus relaciones comerciales, que siguen siendo relativamente sustituibles. La fungibilidad de las materias primas da lugar a relaciones económicas transaccionales: no requieren coordinación técnica entre proveedor y comprador, no generan interdependencias operativas a largo plazo, no crean incentivos estructurales para la cooperación.

El panorama cambia radicalmente cuando una región se adentra en los procesos de industrialización³⁰. La producción de bienes intermedios, componentes o productos semiacabados implica, en muchos casos, activos específicos³¹: instalaciones especializadas, competencias técnicas específicas e incluso certificadas, estándares compartidos con clientes y proveedores, logística integrada. Los productos resultantes son menos fungibles y los mercados correspondientes más especializados³². Las empresas deben desarrollar vínculos hacia atrás y hacia adelante³³: coordinarse con proveedores en las fases iniciales y clientes en las fases finales, compartir conocimientos técnicos, garantizar la continuidad

³⁰ Es cierto que algunos bienes industriales siguen estando relativamente estandarizados —productos siderúrgicos básicos, productos químicos básicos—. En teoría, cabría imaginar que los países y las regiones construyeran internamente, y casi de la nada, cadenas de valor completas para luego vender productos finales estandarizados en mercados anónimos. Pero, en la realidad, los procesos de industrialización siguen casi siempre un camino diferente. La especialización en algunas fases del proceso productivo y la integración en las cadenas de valor pueden facilitar la industrialización porque, sin tener que construir toda la cadena de suministro nacional, permiten establecerse y expandir posteriormente las actividades gracias a los vínculos hacia atrás y hacia adelante. La referencia aquí es a A. O. Hirschman, quien ya en 1958, en *The Strategy of Economic Development* (Yale University Press), insistía en el papel de los vínculos con las industrias aguas arriba y aguas abajo que una determinada actividad económica es capaz de activar. La cuestión es, por tanto, qué tipos de actividades (y en qué sectores) son más propicias para desarrollar vínculos y generar mejora. De lo contrario, si África se queda en fases fácilmente reasignables a otros lugares cuando convenga, la relación con los socios y las posibilidades de un mayor desarrollo seguirán siendo frágiles y transaccionales.

³¹ La especificidad de los activos es el grado en que una inversión tiene mucho más valor dentro de una relación que fuera de ella; esto crea un efecto de bloqueo e incentivos para relaciones duraderas. Williamson, O. E. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Free Press, Nueva York, NY, 1975 y Williamson, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, Nueva York, NY, 1985.

³² Como sostiene Oscar Williamson, cuando aumentan los activos específicos, las relaciones pasan de intercambios puntuales a formas de coordinación más estables (contratos a largo plazo, integración, cogobernanza). Es esta densidad organizativa la que distingue una coalición productiva de un intercambio puramente extractivo. Las relaciones a escala geoeconómica se ven razonablemente influidas por esta densidad organizativa.

y la calidad de los suministros. Las inversiones tienen horizontes temporales largos y no se amortizan sin relaciones estables. Por este motivo, la industrialización —o mejor dicho, un cierto tipo de ella— tiende a generar relaciones económicas más densas, cooperativas y estructuralmente menos sustituibles en comparación con el simple intercambio de materias primas. Esta crea incentivos recíprocos para las asociaciones tecnológicas, los acuerdos de inversión a largo plazo y la cogobernanza industrial: una base material para la colaboración que la cooperación asistencial no ha sabido construir. Por lo tanto, se necesita una estrategia que transforme la industrialización africana en una coalición productiva, no en un mero arbitraje salarial.

De aquí surge el fundamento económico de una asociación que no es ayuda, ni simple intercambio comercial, sino interdependencia productiva: menos sustituible, más cooperativa y, por tanto, más estable en el tiempo. Con la transformación productiva cambia la naturaleza posible de la cooperación, favoreciendo formas de cogobernanza industrial, transferencia tecnológica y políticas conjuntas que simplemente no tienen sentido —ni incentivos— en una relación puramente extractiva. Los países africanos más avanzados en el proceso de industrialización pueden tener interés en construir con Europa no una relación de conveniencia táctica, sino una coalición estratégica estable: porque la industrialización, por su naturaleza estructural, requiere socios con los que compartir horizontes a largo plazo, estándares técnicos, mercados predecibles y capacidad de co-inversión. La competencia entre socios que practica África —y a la que tiene todo el derecho— se vuelve más eficaz, y no menos, cuando una de las relaciones es lo suficientemente intensa como para generar efectos de arrastre tecnológicos, empleo cualificado y capacidad institucional. Esta es la diferencia entre el alineamiento múltiple adaptativo y la coalición productiva.

3.2.2.3. LA COOPERACIÓN COMO DIÁLOGO DE POLÍTICAS

La interdependencia productiva no se construye solo con inversiones y cadenas de valor: también requiere instituciones, capacidad reguladora y conocimiento de políticas. Es en este terreno —incluida la experiencia de desarrollo territorial basado en el lugar— donde la ventaja comparativa europea es quizás la más difícil de replicar por parte de otros socios y la que transforma una relación económica en una coalición con horizontes compartidos.

Partiendo de la integración regional. Europa ha construido en setenta años una realidad de integración sin precedentes: del mercado interior al mercado único, ampliándose e incorporando economías con estructuras productivas muy diferentes. Ha elaborado políticas de cohesión territorial que han tratado de reducir las diferencias entre regiones centrales y periféricas. Todo ello gestionado por instituciones comunes supranacionales y enmarcado en un sólido sistema de Estado de derecho.

Esta experiencia —con sus puntos fuertes y sus puntos débiles— es directamente relevante para una región que construye su propia zona de libre comercio continental y se enfrenta a desequilibrios productivos y territoriales análogos. La AfCFTA plantea problemas de armonización normativa, de gestión de las asimetrías entre países y de construcción de instituciones de coordinación con suficiente legitimidad política: son problemas que Europa conoce desde dentro.



Lo mismo ocurre con las políticas industriales orientadas a la transformación estructural **territorial** —el tipo de intervención que la ortodoxia del Consenso de Washington ha desaconsejado durante mucho tiempo, pero que los países europeos han practicado, al menos en parte, también a través de la política de cohesión. Compartir este conocimiento es una forma de cooperación que no cuesta ayuda, no exige condicionalidades y produce valor real para ambas partes³⁴. Pero con una condición fundamental: no se trata de prescribir, sino de practicar un diálogo entre experiencias. El desarrollo no es sinónimo de transferencia unidireccional y exportación de estándares. No puede garantizarse mediante una asistencia técnica rutinaria. Debe concebirse como un aprendizaje recíproco, un desarrollo de capacidades a través de mesas redondas temáticas con modalidades operativas conjuntas.

³⁴ Estos son solo algunos ejemplos. Entre los ámbitos en los que este intercambio es más urgente figura también la transformación tecnológica: un vector transversal de la industrialización africana que amplía las oportunidades para quienes están en condiciones de aprovecharlas, pero agrava los riesgos de exclusión para quienes no disponen de las competencias y las infraestructuras necesarias. La revolución del dinero móvil ha transformado el acceso a los servicios financieros saltándose toda la fase de la infraestructura bancaria tradicional. Ciudades como Nairobi, Lagos y Ciudad del Cabo emergen como centros neurálgicos para las start-ups en el ámbito de las tecnologías financieras y las energías renovables. Pero la capacidad de dar un salto adelante no es automática: requiere políticas activas e inversiones sustanciales en competencias avanzadas —programación, inteligencia artificial, ciencia de datos— donde la demanda crece mucho más rápido que la oferta. Es aquí donde la cooperación con Europa puede generar valor real: formación conjunta, movilidad de investigadores, colaboraciones entre universidades y empresas tecnológicas. En el ámbito de las infraestructuras, Europa combina capacidades tecnológicas con una experiencia regulatoria consolidada —en materia de protección de datos y regulación de los mercados digitales— que puede ofrecer una alternativa creíble a los modelos dominados por las grandes plataformas globales, favoreciendo un desarrollo digital más inclusivo y menos expuesto a nuevas dependencias.

las condiciones de posibilidad de una coalición euroafricana

El análisis desarrollado en las secciones anteriores no conduce a una conclusión ni optimista ni pesimista. Conduce a una conclusión condicional: una asociación estratégica entre Europa y África es posible, pero no es inevitable. Depende de decisiones políticas precisas, de cambios institucionales profundos y de la capacidad de ambas partes para superar lógicas consolidadas.

La primera condición es **la igualdad de voz** en la elaboración de la agenda. La asociación no puede ser creíble si los países africanos participan en ella como interlocutores a los que se consulta, en lugar de como co-creadores. Esta asimetría no es una cuestión de estilo diplomático: es estructural. Los principales foros en los que se definen las normas de desarrollo, las reglas fiscales globales y las condiciones de la financiación siguen estando dominados por los países del Norte. La entrada de la Unión Africana en el G20 ha tenido un importante valor simbólico, pero el poder de decisión efectivo sigue siendo limitado, mientras que en las instituciones de Bretton Woods los derechos de voto siguen reflejando los equilibrios de la posguerra. También los mecanismos operativos de la cooperación —qué se financia, en qué condiciones y según qué criterios— siguen estando en gran medida en manos de los donantes tradicionales. Mientras persista esta asimetría, cualquier propuesta europea, por ambiciosa que sea en su forma, se percibirá como una agenda definida en otro lugar y ofrecida a modo de consulta, y hasta los instrumentos más avanzados corren el riesgo de ser interpretados como heterodirigidos. Como afirmó Macky Sall en la cumbre UA-UE de 2022, África no pide actualizar el software existente, sino construir uno nuevo. La legitimidad de la asociación depende de la calidad de la voz africana en su definición, más que de la cantidad de recursos movilizados. De ello se deriva una implicación incómoda: mientras Europa siga defendiendo, en los foros multilaterales, estructuras que ella misma reconoce como obsoletas, su credibilidad como socio para la reforma de la gobernanza global seguirá estando estructuralmente comprometida. La legitimidad de la asociación se construye también ahí: en la disposición a apoyar las reformas que África pide, y no solo a financiar los proyectos que Europa propone.

La segunda condición es **una alineación progresiva** con los objetivos africanos de transformación estructural, a escala regional. El «friendshoring» europeo, las inversiones en el marco de la Global Gateway y los nuevos acuerdos comerciales solo tienen valor estratégico para África si incorporan compromisos vinculantes sobre las fases posteriores —refinado, componentes, transformación agroalimentaria, industrias verdes— y no se limitan a la extracción y la exportación de materias primas en bruto. A falta de esta alineación, la asociación corre el riesgo de reproducir, bajo nuevas formas, la estructura económica del pasado. Pero la

alineación no basta si se limita a una lógica bilateral: los acuerdos fragmentados país por país debilitan el poder de negociación africano e impiden la construcción de ecosistemas industriales regionales. Existe, de hecho, una razón estructural —no solo negociadora— por la que el enfoque regional es indispensable. La política industrial contemporánea no es una acción limitada a los Estados considerados individualmente: requiere la coordinación de varios países para perseguir objetivos que nadie puede alcanzar por sí solo. Polos industriales regionales, cadenas de valor continentales, normas técnicas compartidas, mercados lo suficientemente amplios como para sustentar inversiones de gran escala: ninguno de estos objetivos es alcanzable país por país. Europa lo sabe por experiencia propia: es la densidad institucional —y no la simple apertura del comercio— lo que ha transformado la integración regional europea en un motor de transformación productiva. Extender esta lógica a la asociación con África implica apoyar a las instituciones africanas de integración —la Unión Africana, la AfCFTA, la Estrategia Africana de Minerales Verdes— no como simples interlocutores, sino como espacios en los que se construye una capacidad colectiva de negociación, experimentación y aprendizaje. Es en este terreno donde se distingue una asociación estratégica de una cooperación que cambia de lenguaje sin cambiar de fondo.

La tercera condición es **la construcción de una interdependencia productiva** como base material de la asociación. Como se ha subrayado en la sección anterior, la industrialización puede generar relaciones cualitativamente diferentes del simple intercambio de materias primas: más densas, menos fungibles, estructuralmente menos sustituibles. Esta especificidad de los activos no es un efecto colateral de la asociación, sino su condición constitutiva —lo que distingue una coalición duradera de una convergencia ocasional de intereses. No se trata de preservar la estructura actual de los intercambios, sino de transformarla. De este análisis se deriva una orientación operativa precisa: la asociación debe diseñarse explícitamente para generar interdependencia, pasando de relaciones extractivas a relaciones productivas compartidas. Los proyectos de integración en sectores estratégicos —minerales críticos y refinería, energías renovables e hidrógeno verde, agroalimentación transformada, componentes industriales— pueden construir ese entramado de relaciones cooperativas que ningún acuerdo comercial, por muy eficiente que sea, es capaz de producir por sí solo.

La cuarta condición se refiere **a la financiación del desarrollo y al margen fiscal**. Ninguna transformación productiva es viable sin condiciones financieras que la hagan sostenible. La deuda insostenible que pesa sobre muchos países africanos —agravada por calificaciones procíclicas que penalizan las inversiones precisamente en los momentos de mayor necesidad— limita la capacidad de inversión pública y desvía recursos hacia el servicio de la deuda en lugar de hacia objetivos de desarrollo. Aproximadamente dos tercios de los países africanos de bajos ingresos se encuentran ya en una situación de dificultad de endeudamiento o de alto riesgo, según los análisis conjuntos del FMI y del Banco Mundial sobre la deuda sostenible. Sin margen fiscal, ni la construcción conjunta de la agenda ni la integración productiva son realistas. Durante años, una ortodoxia fiscal restrictiva ha limitado el margen para las políticas industriales, la experimentación institu-

cional y la creación de capacidades públicas: las mismas palancas que los países europeos han utilizado en las fases decisivas de su propio desarrollo. Ahora hay que abordar con prioridad tres limitaciones sistémicas: los modelos de calificación procíclicos, que reducen el margen fiscal precisamente en los momentos de mayor necesidad de inversión; los mecanismos de reestructuración de la deuda, aún fragmentados y asimétricos en el trato entre acreedores públicos y privados; y la arquitectura financiera global, que penaliza estructuralmente a los países del Sur mediante costes de capital sistemáticamente más elevados en comparación con unos fundamentos económicos comparables. Una asociación transformadora requiere compromisos concretos en estos tres frentes: desde la revisión de los modelos de calificación hasta la movilización de financiación concesional a largo plazo, desde el desarrollo de nuevas arquitecturas financieras hasta las cláusulas de moratoria y los canjes de deuda por medidas climáticas capaces de liberar margen fiscal para la inversión pública.

Estas cuatro condiciones delimitan el espacio de lo posible, pero no lo llenan. Cómo construir, en la práctica, una acción común en un sistema internacional fragmentado —sin esperar a que las condiciones sean perfectas— es la pregunta a la que hay que intentar responder.

¿qué hacer? **De la convergencia de intereses a la acción compartida.**

Una acción común requiere un marco multilateral, pero, como se ha dicho al principio, hoy en día los foros tradicionales del multilateralismo están en crisis, sobre todo en cuanto a su funcionamiento y legitimidad —no en cuanto a su necesidad. Entonces, ¿qué hacer? ¿Cómo evitar que se rompan los cimientos del antiguo orden multilateral sin que surja un nuevo mosaico coherente?

No cabe duda de que hay que intentar, al menos, reformar la ONU y las instituciones de Bretton Woods, como mínimo para defender la legitimidad del mundo multipolar. Por ejemplo, hay que apoyar la ampliación y el reequilibrio del Consejo de Seguridad, así como la reforma de las cuotas y la gobernanza del FMI y del Banco Mundial. También hay que garantizar la financiación básica con contribuciones más previsibles y plurianuales, que permitan proteger las funciones fundamentales del multilateralismo actual, como la normativa, la de generación de datos y la de contabilidad. Además, la UE y las instituciones africanas pueden acordar condicionar su apoyo a planes de reestructuración coordinados (interinstitucionales) y no aceptar recortes desordenados. Por último, el margen fiscal para el Sur debe construirse no solo a través de fondos concesionales, sino también mediante cláusulas de suspensión de la deuda, canjes de deuda por inversión, fiscalidad internacional y la revisión del Marco Común³⁵.

Pero quizá, junto a una reforma, sea necesaria una reinvención. Se ha intentado en repetidas ocasiones un reformismo que no supere los límites del paradigma donante-beneficiario y que se limite a compromisos financieros y ajustes sin cambiar la naturaleza fundamental del sistema existente, sin que ello haya dado grandes resultados. Quizá sirva para ganar tiempo, pero no para responder a las apremiantes cuestiones de representación, gobernanza e impacto. La asimetría sustancial no se elimina con fórmulas voluntaristas, sino reconociendo sus causas e interviniendo sobre ellas. Entonces, ¿cómo mantener en el horizonte la reinvención de la arquitectura multilateral global y, al mismo tiempo, garantizar intervenciones urgentes en materia de bienes públicos globales y regionales, sin esperar a la gran reforma del «todo o nada»? ¿Cómo complementar el sistema universal con prácticas innovadoras y concretas que puedan alimentar progresivamente la reinvención del multilateralismo?

³⁵ El Marco Común del G20 es un sistema que debería coordinar a todos los acreedores (países del Club de París, China, otros acreedores bilaterales y, en teoría, también privados); permitir una reestructuración ordenada de la deuda de los países en dificultades; y evitar soluciones caóticas o negociaciones separadas. Con el tiempo ha mostrado diversas limitaciones: plazos muy largos, escasa participación de los acreedores privados, poca claridad sobre las normas y los incentivos, etc.

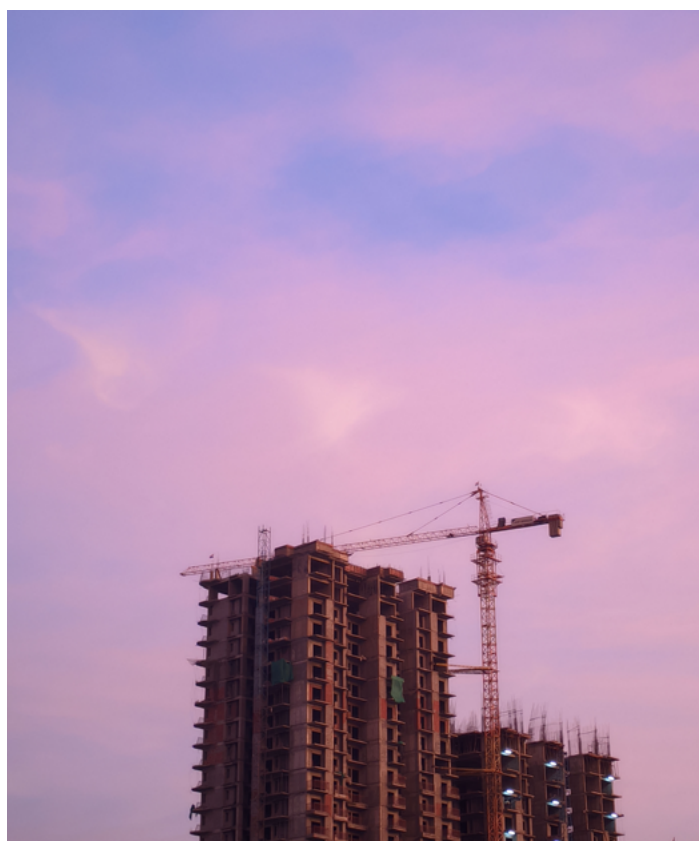
Si la maquinaria multilateral se ralentiza, Europa y África pueden transformar la crisis en un banco de pruebas para responder a las necesidades recíprocas y, al mismo tiempo, actuar en pro de la reinención del multilateralismo. Se necesitan coaliciones ad hoc, voluntarias, abiertas, flexibles y experimentales para garantizar bienes públicos específicos en temas de gran relevancia (relacionados con el clima, las migraciones, la seguridad alimentaria y digital, la salud, la transformación industrial, la deuda, los costes de las remesas y la reforma de las calificaciones crediticias). Plataformas de diálogo que partan de un diagnóstico compartido y definan misiones específicas. Que sean de «geometría variable», es decir, que se combinen en función del tema y de la geografía del impacto. Que permitan practicar una cogobernanza entre el Norte y el Sur, responder directamente al resentimiento del Sur Global y, basándose en la experiencia, proponer reformas institucionales más generales. Que se basen en la codecisión y la coproducción de políticas, normas e inversiones con una gobernanza ligera y un seguimiento recíproco basado en evaluaciones de impacto, con nuevas métricas y con ciclos continuos de prueba, error, aprendizaje y adaptación local. Que valoricen las integraciones regionales como puentes y no como bloques opuestos, poniendo en marcha **un regionalismo cooperativo** que proporcione el apoyo financiero y organizativo necesario a las iniciativas regionales.

De hecho, ante la lentitud del multilateralismo global o la naturaleza regional de ciertos bienes públicos, los Estados ya recurren a coaliciones ad hoc, acuerdos regionales e instrumentos de política, con intercambios y normas que pueden ser también a medio y largo plazo. Los propios países del Sur reaccionan creando plataformas alternativas, desde los BRICS hasta los bancos regionales de desarrollo, y utilizan de forma selectiva tanto los foros tradicionales como los nuevos formatos.

Evidentemente, existen riesgos de crear esferas de influencia cerradas y de proliferación de foros y acuerdos. Por ejemplo, no es baladí utilizar las integraciones regionales como pasos hacia una nueva estructura que se trasladará más tarde a los foros universales. No es sencillo potenciar su papel de portavoces regionales y temer al mismo tiempo que puedan convertirse en bloques opuestos. Por lo demás, en general, es difícil sentar las bases de la cooperación y la confianza si se temen de antemano comportamientos de parasitismo y juegos de suma cero. Pero ante posibles deserciones, la asociación entre Europa y África tiene una base real de intereses convergentes que no depende de la buena voluntad de las partes: depende de la estructura de las relaciones que la industrialización puede generar. Como se ha subrayado en la sesión 2, es esta densidad productiva la que crea incentivos recíprocos estables para la cooperación.

El multilateralismo experimental no es una respuesta a la crisis del multilateralismo formal: forma parte de su reinención práctica. Las coaliciones capaces de avanzar por ciclos de experimentación en lugar de esperar consensos globales a menudo inalcanzables son la respuesta más realista a un sistema internacional que se ha debilitado irremediablemente. Este enfoque resulta especialmente adecuado para la asociación euroafricana, llamada a gestionar enormes hete-

rogeneidades —entre países, sectores y escalas de intervención— sin aplanarlas en modelos uniformes. Aplicarlo implica tres aceptaciones que no son evidentes: que algunas iniciativas se pondrán en marcha entre un número limitado de países sin esperar consensos universales (la geometría variable); que no todas tendrán éxito, y que el fracaso se trate como información útil y no como derrota política; y, sobre todo, que el criterio de evaluación principal no sea la coherencia formal de los mandatos ni los volúmenes financieros anunciados, sino el impacto real —empleo cualificado, desarrollo de cadenas de valor, fortalecimiento de las capacidades institucionales—. Este último punto es el más disruptivo: implica una ruptura explícita con la cultura de la cooperación que mide el éxito en términos de recursos movilizados en lugar de transformaciones producidas. Para Europa, el reto consiste en diseñar alianzas que reconozcan las asimetrías con el Sur y desarrollen formas de flexibilidad recíproca, de modo que las represalias no solo provoquen la salida de las relaciones, sino que ejerzan presión hacia comportamientos más cooperativos.



En definitiva, Europa debe tomar una decisión política clara: pasar de ser un «socio correcto» a miembro de una coalición estratégica con África, sin condiciones previas. A corto plazo, esto requiere al menos dos cosas. Por un lado, mantener la coherencia: alinear la AOD, las garantías, los instrumentos climáticos, la microfinanciación y la financiación de las exportaciones bajo un único discurso. Por otro, identificar de inmediato bancos de pruebas concretos, co-presididos con socios del Sur, en los que demostrar con hechos que es posible construir soluciones comunes. La Global Gateway es el más importante de estos bancos de pruebas —y es en ella donde se mide, en la siguiente sección, la distancia entre lo que Europa ha construido y lo que exige la asociación transformadora.

El **global gateway** como caso de prueba de la asociación transformadora

El Global Gateway es probablemente uno de los principales instrumentos con los que se mide concretamente si Europa es capaz de dar el salto político esbozado en las secciones anteriores. No se trata de defenderlo o criticarlo tal y como es: se trata de mostrar en qué debe convertirse para estar a la altura de lo que está en juego. Ya no es un programa de ayuda, pero aún no es la plataforma de coalición estratégica que requiere una asociación transformadora. Debería considerarse, a todos los efectos, parte de la caja de herramientas europea para la transformación económica. No en el sentido de proyectar o imponer intereses europeos, sino de reconocer la necesidad de construir, junto con los países del Sur, y en particular con África, cadenas de valor y procesos de transformación en sectores clave, sobre la base de un interés compartido.

La distancia entre lo que es y lo que debería ser no es técnica: es política.

6.1. ¿Qué es y qué promete?

Lanzada en 2021, la Iniciativa Global Gateway (GG) combina subvenciones, garantías, préstamos y capital, incluso a través de formas de financiación mixta. Tiene ambiciones financieras significativas con el objetivo, ya parcialmente alcanzado, de movilizar hasta 300.000 millones de euros para 2027, de los cuales aproximadamente la mitad se destinará a África. En su seno, un mecanismo clave es el Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible Plus, que ofrece garantías a las instituciones financieras para mitigar el riesgo y mejorar la financiabilidad de los proyectos, catalizando así el capital privado hacia los sectores que se quieren priorizar. El Investment Hub, anunciado en octubre de 2025, aspira a convertirse en la plataforma única de acceso para los inversores, coordinando en un espacio común a los Estados miembros, los bancos de desarrollo, las agencias de crédito a la exportación y el sector privado. Por último, Team Europe ha tratado de proyectar una mayor coherencia en la acción exterior europea, combinando recursos de diversas fuentes en un marco común.

Esta arquitectura representa un cambio real con respecto a la cooperación tradicional. África se está beneficiando de inversiones en la producción de vacunas, interconectores eléctricos regionales y corredores de hidrógeno verde. El potencial infraestructural está documentado: en África, las inversiones en energía y transporte pueden duplicar la productividad industrial y reducir los costes logísticos en las regiones del interior hasta en un 60%. Hay que reconocer este punto de partida, sin menospreciarlo, pero también evaluarlo en relación con la promesa: no «mejorar la cooperación tradicional», sino construir alianzas estratégicas.

6.2. Los límites actuales: una ambición aún no realizada

Los límites de la GG no son homogéneos. Se estratifican en tres planos distintos, que requieren respuestas diferentes.

El primero es un problema de **narrativa y postura geopolítica**. La GG se percibe simultáneamente como una alternativa a la Iniciativa de la Franja y la Ruta china, como una respuesta a la volatilidad estadounidense y como una propuesta de asociación con África. Esta doble narrativa, que pretende ejemplificar la originalidad europea, produce un efecto contraproducente: los países africanos perciben que están involucrados en un juego que se juega en otro lugar, no como co-constructores de la agenda, sino como destinatarios de una propuesta elaborada en función de las prioridades europeas. El escaso conocimiento de la GG en los países socios —señalado también por el Parlamento Europeo en su resolución de marzo de 2026— es un indicador revelador: un instrumento genuinamente co-construido con el Sur no tendría este problema de visibilidad y percepción. Cuando las mismas iniciativas se anuncian simultáneamente como respuesta a la competencia sistémica y como propuesta de alianza, el mensaje que se transmite es que el diálogo con África es instrumental para partidas que se juegan en otros lugares.

El segundo es un problema de **concepción del proyecto y de unidad de intervención**. El GG se presenta principalmente como una cartera de infraestructuras físicas, diseñada en Bruselas sin prestar suficiente atención a las prioridades de los países socios ni a las dimensiones intangibles —capacidad institucional, ecosistemas productivos, vínculos hacia atrás y hacia adelante—. De hecho, no es del todo cierto, pero lo cierto es que menos del 10 % de los proyectos emblemáticos se refieren a la educación y la investigación; menos del 1 % de los fondos oficiales para infraestructuras en África se destina a la formación y la educación técnica. La lógica del proyecto individual no genera las interdependencias productivas que requiere una asociación transformadora: un corredor ferroviario sin inversiones en competencias, gobernanza y cadenas locales de implementación no construye un ecosistema, construye infraestructura.

El tercero es un problema de **gobernanza y legitimidad**. La gobernanza de la GG no está establecida hasta ahora por ley, sino por procedimientos internos de la Comisión. El Consejo de la Global Gateway solo se ha reunido dos veces entre 2022 y 2025. Los gobiernos, los parlamentos y la sociedad civil de los países socios no tienen ningún papel en los procesos de toma de decisiones. Las pymes —europeas y locales— se enfrentan a dificultades estructurales para participar directamente, ya que la GG está dominada por las grandes empresas: una distorsión que limita la creación de valor local y debilita el arraigo territorial de las inversiones. La opacidad sobre la metodología de cálculo de los 306.000 millones declarados como movilizados —cuánto es financiación nueva, cuánto es reetiquetado de proyectos preexistentes, cuánto es efecto palanca del sector privado efectivamente realizado— debilita aún más la credibilidad del instrumento ante los socios del Sur.

6.3. El salto necesario: de instrumento a plataforma de coalición

Lo que se necesita no es tanto una reforma técnica del GG (que, de todos modos, podría mejorar algunos mecanismos) como, sobre todo, una redefinición política del mismo.

El problema de fondo no es el instrumento: es que la asociación con el Sur aún no se ha fijado el objetivo explícito de transformarse en una coalición. Los principios compartidos existen —autonomía cooperativa, cogobernanza, transformación estructural—, pero no se han traducido en mecanismos capaces de orientar la acción de la Comisión en la definición de las prioridades industriales, energéticas y financieras. Mientras persista esta brecha, el GG seguirá siendo un instrumento europeo ofrecido al Sur, no una plataforma construida con el Sur. Las cuatro medidas que siguen son la respuesta operativa a este déficit: son interdependientes y ninguna es suficiente por sí sola.

El primer paso es **la claridad política en cuanto a los objetivos**. El GG debe redefinirse explícitamente como una plataforma de coalición estratégica con el Sur en la que se construya conjuntamente una agenda de transformación compartida. Esto requiere una señal política inequívoca: la alineación prioritaria del GG con la Agenda 2063 de la Unión Africana, con la AfCFTA y, en general, con las prioridades africanas como condición para el diseño de las carteras. En concreto, esto significa, por ejemplo, dar prioridad a las inversiones que apoyan fases industriales posteriores —refinación, componentes, transformación agroalimentaria— frente a las meras inversiones extractivas; y construir las carteras de proyectos apoyando los corredores industriales africanos.

La segunda medida, más urgente e importante, es **la construcción de una gobernanza conjunta** e inclusiva, de la que hoy carecemos. El Consejo de la Global Gateway debe convertirse en el órgano operativo central con participación estructural de los países socios —como co-decisoros en la definición de las agendas, los criterios de selección y los métodos de implementación—. Esta distinción no es solo de principio: requiere una elección metodológica precisa. La consulta amplia —a través de audiencias, foros y procesos de escucha— tiene valor, pero no produce cogobernanza. La elaboración conjunta requiere un círculo más reducido y estratégico: instituciones africanas seleccionadas en función de su capacidad operativa y su mandato negociador, involucradas en el diseño de los instrumentos antes de que estos se propongan, no después. Es la diferencia entre una asociación que se legitima a través de la consulta y otra que se construye a través de la coproducción. Llevar este principio a la práctica requiere tres condiciones operativas: un puesto permanente en la mesa para los socios africanos con funciones de coordinación de carteras; criterios de selección de proyectos públicos, basados en resultados e integrados con indicadores de impacto local —empleo cualificado, cadenas locales, capacidad institucional— y no solo en volúmenes financieros; y un control democrático real por parte del Parlamento Europeo y de los parlamentos de los países socios.

La tercera medida es **la reorientación de las unidades de intervención** hacia una lógica de ecosistema. El GG no puede ser, ante todo, una sucesión de proyectos de infraestructura aislados. Las inversiones que producen transformación productiva no son proyectos individuales, sino paquetes integrados. Generalizar esta lógica requiere que cada inversión en infraestructura vaya acompañada de: capacidad pública en los países socios (contratación pública, regulación, fiscalidad local); instituciones de evaluación y aprendizaje (universidades, centros técnicos, think tanks); cadenas locales de implementación con un papel estructural de las pymes locales y europeas; inversiones en capital humano y formación técnica que precedan —y no sigan— a las inversiones físicas. La norma actual, según la cual menos del 1 % de los fondos se destina a la formación técnica, debe invertirse como prioridad en la composición de la cartera. Por ejemplo, para demostrar que con los europeos es posible hacer lo que hasta ahora ha sido imposible en el ámbito de las IFI.

La cuarta medida es **la reforma de la arquitectura financiera**. Hay tres elementos que son operativamente urgentes. El primero es la creación de un Fondo de Riesgo Euro-Africano —un instrumento de garantía y canalización de inversiones con gobernanza compartida entre la UE y los actores económicos africanos, recursos conjuntos que incluyan capitales africanos, criterios y prioridades definidos conjuntamente—. No se trata de reformar toda la arquitectura financiera global, sino de construir un modelo piloto replicable: un fondo abierto, sin geografía predefinida, con una evaluación compartida del riesgo que integre indicadores de gobernanza transparentes en lugar de métricas financieras convencionales. Su lógica es experimental en el sentido estricto del término: demostrar que la cogobernanza financiera entre el Norte y el Sur es operativamente posible, y hacerlo a una escala manejable antes de llevar la lección a los foros multilaterales más amplios. El segundo es la armonización de todos los instrumentos europeos —AOD, asistencia macrofinanciera, fondos climáticos, promoción de las exportaciones, fondos para la competitividad europea— bajo una estrategia unificada, con Team Europe transformado en mecanismo de programación. El tercero es la gestión explícita del riesgo de que la GG agrave la deuda de los países socios: instrumentos como los canjes de deuda por clima, las cláusulas de suspensión y una revisión del enfoque del análisis de sostenibilidad de la deuda deben integrarse en la arquitectura financiera de la GG, y no tratarse como cuestiones separadas de política macroeconómica.

6.4. El papel de España: de la iniciativa a la propuesta europea

En este contexto, España ocupa una posición que no es fruto de circunstancias favorables, sino de decisiones políticas coherentes a lo largo del tiempo. Es el único gran país europeo que ha aumentado sustancialmente la AOD en 2024 y 2025, en contra de la tendencia generalizada de recortes —una decisión que señala una postura, no solo una cifra presupuestaria—. Ha promovido la Plataforma de Sevilla como espacio de experimentación multilateral, demostrando que es posible construir arquitecturas de cooperación más justas sin esperar consensos universales. Ha construido, con América Latina y con diversas zonas de África, redes de relación que van más allá del soft power genérico: son una ventaja comparativa real en la construcción de coaliciones con el Sur, porque se basan en un diálogo político sin las ataduras coloniales que pesan sobre otros socios europeos. Ha adoptado posiciones conjuntas con países del Sur en asuntos políticos delicados, como en el caso de Venezuela, y ha lanzado en Barcelona un proyecto progresista que incluye simultáneamente a países del Norte y del Sur global. Cuenta con empresas con un potencial concreto de inversión productiva en el marco de la Global Gateway. Todo ello no constituye un privilegio, sino una responsabilidad y una oportunidad política concreta: la de transformar una posición singular en una propuesta europea.

La propuesta concreta que España puede aportar dentro de la Unión es la de una visión y una estructura diferentes para el Investment Hub: una plataforma internacional de cogobernanza en la que los países del Sur tengan voz en pie de igualdad a la hora de definir la agenda, los criterios de riesgo y las prioridades de inversión —no como meros consultados, sino como co-proyectistas—. No se trata de una propuesta técnica, sino de una propuesta política dirigida al Consejo Europeo y, posteriormente, a las cumbres África-UE, a los foros multilaterales y a las mesas del G20. Una propuesta que demuestre con hechos que es posible construir soluciones comunes, que Europa ha entendido el mensaje del Sur y que está dispuesta a actuar no como un financiador benevolente, sino como un socio estratégico en un sistema internacional más equitativo y sostenible. Es en este terreno —no en la retórica de la asociación, sino en la concreción de las instituciones construidas conjuntamente— donde se juega la credibilidad europea en los próximos años. Y España puede ser el país que demuestre que se puede hacer.

c o n c l u s i ó n del interregno a la coalición

El panorama descrito en este documento no da pie ni al optimismo ni al pesimismo. Da pie a una conclusión condicional: una asociación estratégica entre Europa y África es posible, pero no es inevitable, y no se construye con declaraciones de intenciones. Se construye con decisiones políticas precisas, con instituciones diseñadas conjuntamente y con la disposición de ambas partes a modificar lógicas consolidadas que hasta ahora han producido transformaciones insuficientes. El momento es propicio no porque el contexto se haya vuelto más sencillo —se ha vuelto más difícil—, sino porque la crisis del antiguo orden ha puesto de manifiesto los costes de la inercia. La Europa que se defiende cerrándose y el África que gestiona las relaciones exteriores de forma adaptativa sin construir una agencia estructural convergen ambas hacia la marginación. La ventana para una alternativa está abierta, pero no lo permanecerá indefinidamente.

Esa alternativa tiene un nombre en el documento: autonomía cooperativa. No es un concepto diplomático genérico, sino una postura que implica consecuencias concretas. Implica que Europa comprenda que su futuro y las transformaciones que lo preparan pasan por una alianza y por coinversiones practicadas y decididas con el Sur y, en particular, con África. Implica que África se dé cuenta de los límites del «multialineamiento adaptativo» como estrategia de desarrollo, cuando es, como mucho, una estrategia de gestión de las relaciones existentes. Implica, sobre todo, que ambas partes acepten que la base material de la asociación no puede ser extractiva: debe ser productiva, rica en interdependencias operativas, estructuralmente menos sustituible. Es la industrialización, la creación de actividad económica interconectada —no la ayuda, ni el comercio de materias primas— lo que genera las condiciones para una coalición estable.

La Plataforma de Sevilla es, en este contexto, un banco de pruebas más que un punto de llegada. Demuestra que es posible construir, sin esperar consensos universales, arquitecturas de cooperación más justas y legítimas. España, que ha promovido esa plataforma y que ocupa una posición singular en la arquitectura europea —por sus redes de relación con el Sur, por la coherencia entre la AOD y su postura política, por su capacidad de dirigirse simultáneamente a interlocutores del Norte y del Sur—, tiene la responsabilidad de transformar esa apuesta en una propuesta europea concreta. No como líder en solitario, sino como facilitador de una coalición que a Europa le interesa construir, y que el Sur tiene todo el derecho a co-diseñar. El criterio de éxito no será la retórica de la asociación: será la calidad de las instituciones construidas conjuntamente, la densidad de las interdependencias productivas generadas y la medida en que las voces africanas hayan contribuido a definir la agenda —no solo a comentarla—.

BIBLIOGRAFIA

A. Series periódicas (ediciones múltiples)

AfDB/OECD/UNDP (con UNECA para las ediciones 2011–2013). (2011–2017). *African Economic Outlook*. Ediciones anuales 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017. Temas: respectivamente, África y los socios emergentes (2011); empleo juvenil (2012); transformación estructural y recursos naturales (2013); cadenas globales de valor e industrialización (2014); desarrollo regional e inclusión espacial (2015); ciudades sostenibles y transformación estructural (2016); emprendimiento e industrialización (2017). OECD Publishing, París.

AUC/OECD. (2018–2025). *Africa's Development Dynamics*. Ediciones anuales 2018, 2019, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025. Temas: crecimiento, empleo y desigualdades (2018); transformación productiva (2019); transformación digital y empleo (2021); cadenas de valor regionales y recuperación sostenible (2022); inversiones para el desarrollo sostenible (2023); competencias, empleo y productividad (2024); panorama estratégico (2025). AUC, Addis Abeba / OECD Publishing, París.

B. Monografías y informes institucionales

Bilal, S. & Teevan, C. (2024). *Global Gateway: Where Now and Where to Next?* Discussion Paper n. 368. ECDPM, Maastricht.

Buhigas Schubert, C. & Costa, O. (2023). *Global Gateway: Strategic Governance and Implementation*. Estudio solicitado por la comisión AFET. Parlamento Europeo, DG Políticas Exteriores, Bruselas.

Carnegie Endowment for International Peace. (2025). *4P Pitch: Pact for Prosperity, People and the Planet*. Carnegie Endowment, Washington DC.

Comisión Europea. (2025). *EU Budget 2028–2034: A Stronger Europe*. Comunicación de la Comisión, 16 de julio de 2025, Bruselas.

Counter Balance, Eurodad & Oxfam. (2024). *Who Profits from the Global Gateway? The EU's New Strategy for Development Cooperation*. Autores: A. Gerasimcikova & F. Sial. Counter Balance/Eurodad/Oxfam.

EEAS – Servicio Europeo de Acción Exterior. (2024). *EU–ASEAN Strategic Partnership Blue Book 2024–2025*. Servicio Europeo de Acción Exterior, Bruselas.

El Aynaoui, K. & Dinh, H. T. (2024). *Développer le nouveau Sud après le consensus de Washington*. Policy Center for the New South / *Le Grand Continent*, 18 de diciembre de 2024.

Ellmers, B. (2025). *More and Better Development Financing: What Can the Fourth International Conference on Financing for Development Achieve?* MISEREOR / Global Policy Forum Europe / Brot für die Welt.

Forum Disuguaglianze Diversità. (2024). *Quale Europa: Capire, discutere, scegliere*. Editado por E. Granaglia & G. Riva. Donzelli Editore, Roma.

Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., Storper, M. & Diemer, A. (2020). *Falling into the Middle-Income Trap? A Study on the Risks for EU Regions*. Informe final, LSE Consulting / Comisión Europea.

Jütten, M. & Falkenberg, D. (2024). *Expansion of BRICS: A Quest for Greater Global Influence?* European Parliamentary Research Service (EPRS), Bruselas.

Karjalainen, T. (2022). *The EU's Global Gateway: Building Connectivity as a Policy*. FIIA Working Paper 127. Finnish Institute of International Affairs, Helsinki.

Carlos Lopes. (2019). *Africa in Transformation: Economic Development in the Age of Doubt*. Palgrave Macmillan, Cham.

Carlos Lopes. (2024). *The Self-Deception Trap: Exploring the Economic Dimensions of Charity Dependency within Africa–Europe Relations*. Palgrave Macmillan, Cham.

McNair, D. (ed.). (2024). *Why Europe Needs Africa*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.

José Antonio Ocampo. (2025). *Financing for Development: The Global Agenda. Elements in Development Economics*. Cambridge University Press, Cambridge.

OECD/ACET. (2022). *Quality Infrastructure in 21st Century Africa: Prioritising, Accelerating and Scaling Up in the Context of PIDA (2021–30)*. OECD Publishing, París.

Arkebe Oqubay. (2015). *Made in Africa: Industrial Policy in Ethiopia*. Oxford University Press, Oxford.

Oqubay, A. & Ohno, K. (eds.). (2019). *How Nations Learn: Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up*. Oxford University Press, Oxford.

Oqubay, A., Cramer, C., Ha-Joon Chang & Kozul-Wright, R. (eds.). (2020). *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press, Oxford.

Papaconstantinou, G. & Pisani-Ferry, J. (2025). *New World New Rules: Global Cooperation in a World of Geopolitical Rivalries*. Agenda Publishing, Newcastle upon Tyne.

Patrick, S., Hogan, E. et al. (2025). *BRICS Expansion and the Future of World Order: Perspectives from Member States, Partners, and Aspirants*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.

Robayo, M. F. (2024). *Bridging Dialogues for a Unified Trilateral Agenda: The EU–CE–LAC Summit and the Summit of the Americas*. Club de Madrid & Atlantic Council.

Rodrigues, M. J. (ed.). (2024). *A New Global Deal: Reforming World Governance*. Foundation for European Progressive Studies (FEPS). ISBN 978-1-916749-15-3.

UN Secretary-General's Expert Group on Debt. (2025). *Confronting the Debt Crisis: 11 Actions to Unlock Sustainable Financing*. Naciones Unidas, junio de 2025.

Van Wieringen, K. (2024). *Global Gateway 2030: Future of Europe's Global Infrastructure Bid*. In-depth Analysis. European Parliamentary Research Service (EPRS), Bruselas.

World Bank. (2024). *World Development Report 2024: The Middle-Income Trap*. World Bank, Washington DC.

C. Artículos en revistas y capítulos de libro

Bull, B. & Banik, D. (2025). "The Rebirth of the Global South: Geopolitics, Imageries and Developmental Realities". *Forum for Development Studies*.

Da Costa, R. (2025). "Rethinking Multilateralism through the Lenses of the EU–LAC Partnership: The Global Gateway as a Functional Multilateral Experiment". *Development Cooperation Review*.

Da Costa, R. (s.f.). "The EU–LAC Alliance in a Changing Global Landscape: Towards a Mutual Self-Interest Partnership". OECD Development Centre, París.

Indermit Gill & Homi Kharas. (2015). "The Middle-Income Trap Turns Ten". *World Bank Policy Research Working Paper* n. 7403. World Bank, Washington DC.

Guerrieri, P. & Padoan, P. C. (2024). "Global Economic Governance in a Polycrisis Scenario". En M. J. Rodrigues (ed.), *A New Global Deal: Reforming World Governance*, cap. 9. FEPS.

Hameiri, S. & Jones, L. (2025). "International Development Financing in the Second Cold War: The Miserly Convergence of Western Donors and China". *Development and Change*, marzo de 2025.

Homi Kharas & Indermit Gill. (2020). "Growth Strategies to Avoid the Middle-Income Trap". *Duke Global Working Paper* n. 17.

Koch, S., Keijzer, N. & Furness, M. (2023). "The European Union's Global Gateway Should Reinforce but Not Replace Its Development Policy". *The Current Column*. IDOS – German Institute of Development and Sustainability, Bonn.

Justin Yifu Lin & Treichel, V. (2012). “Learning from China’s Rise to Escape the Middle-Income Trap”. *World Bank Policy Research Working Paper* n. 6165. World Bank, Washington DC.

Melguizo, Á., Nieto-Parra, S., Perea, J. R. & Perez, J. A. (2017). “No Sympathy for the Devil! Policy Priorities to Overcome the Middle-Income Trap in Latin America”. *OECD Development Centre Working Papers* n. 340. OECD Publishing, París.

Paus, E. (2014). “Latin America and the Middle-Income Trap”. *ECLAC Financing for Development Series* n. 250. ECLAC, Santiago de Chile.

Rodríguez Prieto, S. (2024). “Global Gateway’s Moment of Truth”. *European Democracy Hub*.

José Antonio Sanahuja & Rodríguez, J. D. (2024). “Unión Europea y Mercosur: cuatro nudos ¿y un desenlace?”. *Nueva Sociedad* n. 311, mayo–junio 2024.

Scialoja, S. & Strazzari, F. (2024). “Prolegomena to a Possible Present, Past and Future Definition of ‘African Agency’”. *Africa e Oriente / Limes*.

Simone Tagliapietra. (2023). “The European Union’s Global Gateway: An Institutional and Economic Overview”. *The World Economy*, 47, 1326–1335.

Teevan, C., Bilal, S., Domingo, E. & Medinilla, A. (2022). “The Global Gateway: A Recipe for EU Geopolitical Relevance?”. Discussion Paper n. 323. ECDPM, Maastricht.

Waisbich, L. & Maglia, C. (2025). “The Rebirth of the Global South in Foreign Policy Discourse and Debates: The Case of Brazil”. *Forum for Development Studies*.

D. Policy briefs y working papers

African Leaders Debt Relief Initiative (ALDRI). (2025). *The Cape Town Declaration*. Ciudad del Cabo, 27 de febrero de 2025.

Barcena, A., Manservigi, S. & Pezzini, M. (2017). “Development in Transition”. *Development Matters*, 11 de julio de 2017. OECD Development Centre.

Barcena, A., Manservigi, S. & Pezzini, M. (2018). “Upgrading International Development Co-operation”. *Development Matters*, 18 de septiembre de 2018. OECD Development Centre.

Barcena, A., Pezzini, M. & Manservigi, S. (2019). “Triangular, the Shape of Things to Come?”. *Development Matters*, 9 de abril de 2019. OECD Development Centre.

Canuto, O., Cavallari, M. & Ribeiro dos Santos, T. (2020). “Middle-Income Countries Should Not Be Rushed to Graduate”. *Development Matters*, 14 de diciembre de 2020. OECD Development Centre.

Conceição, P. & Pezzini, M. (2020). “COVID-19 and the Human Development Crisis: What Have We Learnt?”. *Development Matters*, 1 de septiembre de 2020. OECD Development Centre.

Conceição, P. (2021). “Putting Metrics to Action: Global Co-operation and the Anthropocene”. *Development Matters*, 10 de mayo de 2021. OECD Development Centre.

EU (Unión Europea). (2025). “EU Comments on Zero Draft: Outcome Document of the Fourth International Conference on Financing for Development (FfD4)”. Delegación de la UE ante las Naciones Unidas, Nueva York.

Foundation for European Progressive Studies (FEPS). (s.f.). *How to Update EU Strategic Partnerships for Development?* FEPS, Bruselas.

IBON International. (2025). “Decolonising International Development Cooperation: Towards a Reframing”. *Towards a UN Convention on International Development Cooperation*. IBON International.

IDOS – German Institute of Development and Sustainability. (2025). “Financing for Development: From Monterrey to Seville”. *Discussion Paper* n. 12/2025. IDOS, Bonn.

Jacquet, P. (2021). “Revisiting Knowledge for Development”. *Development Matters*, 7 de mayo de 2021. OECD Development Centre.

Homi Kharas. (2020). “Can Aid Help Countries Avoid the Middle-Income Trap?”. *Development Matters*, 10 de enero de 2020. OECD Development Centre.

Manservisi, S. & Pezzini, M. (2024). *Nessuno puo' farcela da solo*, Domani, 8 de julio de 2025.

Manservisi, S. & Pezzini, M. (2025a). *Europe's Strategic Role in Global Development*. FEPS Policy Brief, junio de 2025. Foundation for European Progressive Studies (en colaboración con Friedrich-Ebert-Stiftung, Karl-Renner-Institut, Fondation Jean-Jaurès, Fundación Pablo Iglesias, Olof Palme International Center, Fundación Avanza). ISBN 978-2-39076-029-0.

Manservisi, S. & Pezzini, M. (2025b). “*Experimental Multilateralism and Variable Geometries*”. New Delhi, Development Cooperation Review, Vol.8 No.1, enero-marzo.

Nieto-Parra, S., Pezzini, M. & Vázquez, J. (2019). “Social Discontent in Latin America through the Lens of Development Traps”. *Development Matters*, 23 de diciembre de 2019. OECD Development Centre.

Naciones Unidas. (2023). *Our Common Agenda Policy Brief 6: Reforms to the International Financial Architecture*. Secretario General de las Naciones Unidas, Nueva York.

Naciones Unidas. (2025). “Outcome Document of the Fourth International Conference on Financing for Development (FfD4)”. Primer borrador, 10 de marzo de 2025. Nueva York.

Pezzini, M. (2020). “Can Middle-Income Countries Rise Up to Their Citizens’ Expectations?”. *Development Matters*, 22 de octubre de 2020. OECD Development Centre.

Pham, M.-T. (2025). “The Compromiso de Sevilla Marks a New Path for Development Finance”. Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.
 José Antonio Sanahuja. (2021). “Transitions in Development: The European Green Deal and Latin America”. *Development Matters*, 22 de marzo de 2021. OECD Development Centre.

Scholz, I. (2020). “Beyond Vested Interests: Reforming International Co-operation Post COVID-19”. *Development Matters*, 13 de octubre de 2020. OECD Development Centre.

Traoré, B., Da Costa, R. & Muzawazi, D. (2023). “Rethinking International Cooperation and Partnerships for Improved Development Impact and Self-Sustainability in Africa”. *T20 Policy Briefs*. Think20.

Traoré, B., Bonaglia, F., Da Costa, R., Napolitano, F., Wahabou, I. & Dadakpete, D. (2024). “Scaling-Up Financing for Infrastructure in Developing Countries: What Can the G7 Do?”. *Policy Brief*. Think7.

E. Contribuciones periodísticas y comentarios (periódicos y revistas en línea)

Adou, F. (2025). “Western Aid Is in Its Death Throes. What Comes Next?”. *Disrupt Development*, 10 de marzo de 2025.

Ali, D. (2025). “The Trump Administration’s Drastic Reductions to USAID Funding: An African Perspective”. *Semafor*, marzo de 2025.

Amato, G., Colombo, A. & Pezzini, M. (2025). “Sud globale e cooperazione: così andrà ripensata la politica estera in Europa”. 14 de marzo de 2025.

Josep Borrell & Duval, G. (2025). “L’accord Union–Mercosur: un levier stratégique pour l’Europe”. 5 de noviembre de 2025.

Bullmann, U. (2024). “Global Gateway: A Transformative Alternative to China’s Belt and Road Needed”. *Euractiv*, 18 de octubre de 2024.

Winnie Byanyima. (2025). “Health as a Human Right in the Age of Oligarchy”. *Gates Cambridge Annual Lecture 2025*, 7 de marzo de 2025.

Chadwick, V. (2025). "Belgium Just Cut Its Foreign Aid by 25%. Does Anybody Care?". *Devex*, 10 de febrero de 2025.

Darnal, A. (2023). "De quoi le 'Sud Global' est-il le nom?". *Le Grand Continent* (u otra fuente), 2023.

Ellmers, B. (2025). "FfD4 First Draft Outcome Document Released". *Global Policy Forum*, 3 de diciembre de 2025.

Ferraresi, M. (2025). "Guerra alla cooperazione: Trump blocca i fondi per gli aiuti ai paesi esteri". Marzo de 2025.

Fiori, J. (2025). "Internationalism Beyond Aid: The Erosion of UK Labour Internationalism". *Tribune*, marzo de 2025.

Fox, B. (2025). "Doutes sur le Global Gateway de l'UE en Afrique". Nairobi, 4 de noviembre de 2025.

Gélis, O. de & Quenet, G. (2024). "Le multilatéralisme d'en bas: une diplomatie pour la Terre". *Le Grand Continent*, 13 de junio de 2024.

Grimm, V., Schmucker, C. & Wolff, G. (2023). "Ouvrir un autre espace transatlantique: pourquoi l'accord UE-Mercosur est clef". 23 de agosto de 2023.

Gulrajani, N. & Pudussery, J. (2025). "With the Knives Out on Development Spending, Have We Reached 'Peak Aid'?". *The Guardian*, 23 de enero de 2025.

Hughes, S. & Mitchell, I. (2025). "Breaking Down Prime Minister Starmer's Aid Cut". *Center for Global Development Blog*, 26 de febrero de 2025.

Fadhel Kaboub. (2023). "Decolonising the Global Economic Architecture: The Pre-requisite for a Just Transition". *Bretton Woods Project*, 13 de diciembre de 2023.

Kenny, C. (2025). "Dear Secretary Rubio: You Are Right, Foreign Assistance Works. Please Resume It.". *CGD Blog*, 5 de febrero de 2025.

Klingebiel, S. (2025). "The Elephants in the Room: Uncomfortable Perspectives on the Fourth International Conference on Financing for Development". IDOS.

Nicholas Kristof. (2025). "Musk Said No One Has Died Since Aid Was Cut. That Isn't True.". *The New York Times*, 15 de marzo de 2025.

Pascal Lamy. (2021). "Répondre à la crise du multilatéralisme par le polylatéralisme". *Le Grand Continent*, 21 de marzo de 2021.

Mariana Mazzucato. (2025). "The Broken Economic Order: How to Rewire the International System in the Age of Trump". *Foreign Affairs*, 25 de febrero de 2025.

Ken Opalo. (2025). “Why Ending Aid Dependency Is an Opportunity for African Countries”. *Semafor*, 24 de febrero de 2025.

O’Sullivan, O. & Puri, J. (2025). “First USAID Closes, Then UK Cuts Aid: What a Western Retreat from Foreign Aid Could Mean”. *Chatham House*, 5 de marzo de 2025.

Pedro Sánchez, Luiz Inácio Lula da Silva & Cyril Ramaphosa. (2025). “Unire le forze per superare le sfide globali”. *Le Grand Continent*, 6 de marzo de 2025.

Spillmann, C. & Carretta, D. (2025). “La tentation chinoise d’Ursula pour limiter le risque Trump”. *La Matinale Européenne*, 27 de febrero de 2025.

Adam Tooze. (2025). “Aid’s Grim Counter-Revolution Will Prove Self-Defeating”. *Financial Times / Chartbook*, febrero de 2025.

Tubiana, L. (mod.), Josep Borrell, Ramos, G. et al. (2024). “Europa y el Sur: ¿una nueva convergencia?”. *Mesa redonda*, 2024.

Zainab Usman. (2025). “The End of the Global Aid Industry: USAID’s Demise Is an Opportunity to Prioritize Industrialization Over Charity”. *Foreign Affairs*, 5 de mayo de 2025.

Ursula von der Leyen. (2025). “Keynote Speech at the Global Gateway Forum”. Bruselas, 9 de octubre de 2025.

Watt, P. (2025). “Making the World’s Most Defenceless People Pay for UK Defence Is Reprehensible”. *The Independent*, 26 de febrero de 2025.

F. Informes institucionales y documentos gubernamentales

Comisión Europea. (s.f.). *Global Gateway: El Investment Hub y la Estrategia de la UE*. Portal oficial, Bruselas.

Mario Draghi. (2024). *The Future of European Competitiveness. Part A: A Competitiveness Strategy for Europe*. Comisión Europea, septiembre de 2024.

GMI (Global Management Institute). (2025). *Western Aid Cooperation in Meltdown: Radical Change Required – After Critical Self-Reflection*. Begnins, marzo de 2025.

Independent Commission for Aid Impact (ICAI). (2025). *How UK Aid Is Spent*. Informe de referencia, febrero de 2025.

Enrico Letta. (2024). *Much More than a Market: Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens*. Informe presentado al Consejo Europeo, abril de 2024.

Activ. Sub. por la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y GLOBALES

FUNDACIÓN
PABLO IGLESIAS