



21/2026

11 de marzo de 2026

Ignacio Fuente Cobo

**Del paternalismo a la geopolítica.
La transformación de la
Estrategia de Seguridad de la UE
en África**

Del paternalismo a la geopolítica. La transformación de la Estrategia de Seguridad de la UE en África

Resumen:

La relación entre la Unión Europea y África ha dejado de ser un ejercicio de retórica humanitaria para convertirse en el escenario principal que en el ensayar una potencial autonomía estratégica europea. Lo que comenzó como un marco de cooperación al desarrollo, marcado por una profunda asimetría entre donante y receptor, ha empezado a transformarse, tímidamente, en una asociación de seguridad y geoeconomía dictada por la urgencia. Todavía queda mucho por hacer para que la UE pase de una lógica de «ayuda» a una de intereses compartidos y corresponsabilidad política que la haga atractiva para los gobiernos y las opiniones públicas africanas, así como para orientar su Estrategia de Seguridad en África en función de esa lógica geopolítica, y no de un discurso moralizante. En un mundo geopolítico, en el que las grandes potencias se adjudican esferas de influencia y los más fuertes dictan las reglas, Europa necesita redefinir de manera pragmática su seguridad en África, partiendo del entendimiento de que su estabilidad y sus recursos decidirán si, y hasta qué punto, Europa es capaz de convertirse en una potencia con relevancia global.

Palabras clave:

Paternalismo, geopolítica, cooperación, compartidos, pragmatismo.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

From Paternalism to Geopolitics. The Transformation of the EU's Security Strategy in Africa

Abstract:

The relationship between the European Union and Africa has ceased to be an exercise in humanitarian rhetoric and has become the main arena for testing potential European strategic autonomy. What began as a development cooperation framework, marked by a profound asymmetry between donor and recipient, has begun to timidly transform into a security and geoeconomic partnership driven by urgency. There is still much to be done for the EU to shift from a logic of "aid" to one of shared interests and political co-responsibility that makes it attractive to African governments and public opinions, and to orient its Security Strategy in Africa according to that geopolitical logic, rather than a moralizing discourse. In a geopolitical world where great powers carve out spheres of influence and the strongest dictate the rules, Europe needs to pragmatically redefine its security in Africa, understanding that its stability and resources will determine whether, and to what extent, Europe is capable of becoming a power with global relevance.

Keywords:

Paternalism, geopolitics, cooperation, shared, pragmatism.

Cómo citar este documento:

FUENTE COBO, Ignacio. *Del paternalismo a la geopolítica. La transformación de la Estrategia de Seguridad de la UE en África*. Documento de Análisis IEEE 21/2026. [Enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

El ocaso del idealismo: de Lisboa a la Estrategia Integral de 2020

La base de la relación moderna entre Europa y África se encuentra en la Estrategia Conjunta África-UE (JAES) de 2007¹. Este documento pretendía ir «más allá» del desarrollo, dejando atrás la vieja lógica paternalista marcada por la profunda asimetría entre una Europa donante y unos receptores africanos, heredada de Lomé y Cotonú. La UE necesitaba distanciarse de la imagen de potencia poscolonial y vestir su acción exterior con un lenguaje de partenariado que la hiciera atractiva para los gobiernos y las opiniones públicas africanas. La ruptura con la tradición anterior de relaciones África-UE era, sobre el papel, muy ambiciosa: no se trataba solo de que Europa «ayudara» a África, sino de reconocer que entre ambos espacios geopolíticos existían intereses compartidos, responsabilidades mutuas y una agenda política común que permitía definir una «asociación entre iguales».

Uno de los avances más significativos de la JAES era reconocer la necesidad de tratar a «África como un todo», elevando a la Unión Africana a la categoría de interlocutor político principal. Frente a décadas de políticas europeas fraccionadas —ACP (África, Caribe y Pacífico), Mediterráneo, África subsahariana—, la Estrategia proponía un marco transcontinental, de la UE a la UA, que dotase a África de una voz institucional propia frente a Europa. La UE ya no se limitaba a financiar proyectos de desarrollo, sino que proponía «cogestionar» el entorno de seguridad africano, apoyando las operaciones de paz africanas y definiendo marcos normativos en campos tan sensibles como las migraciones o la gestión de los recursos.

Se trataba de una semántica de la igualdad que resultó más teórica que real, ya que una «África integrada» en un continente político unificado chocaba con realidades regionales y geopolíticas muy distintas (Sahel, Magreb, Cuerno de África, África Austral) y con divisiones internas africanas demasiado profundas como para hacer verosímil cualquier atisbo de integración. Mientras las instituciones se centraban en reuniones para discutir la evolución de la democracia en África, la realidad avanzaba más rápido sobre el terreno, a medida que la situación de seguridad se degradaba y la economía no acababa de arrancar. La JAES quedó atrapada en una burocracia técnica y en la exportación

¹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «The Africa-EU Strategic Partnership: A joint strategy. Joint Africa-EU Strategy». 2007, December. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_strategy_2007_en.pdf

forzada de valores democráticos que no siempre encontraron eco en las sociedades africanas ni en sus líderes.

La política europea siguió siendo altamente selectiva y geográficamente desigual, y Bruselas volvió a la comodidad de tratar con Estados concretos o grupos subregionales cuando los intereses así lo aconsejaban. Al final, los desequilibrios de poder, la capacidad financiera y la potencia normativa siguieron jugando a favor de los europeos.

Al mismo tiempo, la JAES creó una arquitectura institucional compleja con numerosas cumbres UE-África, planes de acción bianuales, mecanismos conjuntos de seguimiento y participación de parlamentos y de la sociedad civil, pero con unos resultados que deben calificarse de «decepcionantes». La JAES se mostró incapaz de traducir el lenguaje de «apropiación mutua» en una verdadera capacidad africana de marcar la agenda, especialmente cuando la financiación y las prioridades técnicas seguían estando controladas en gran medida desde Europa.

El daño reputacional estaba hecho, desde el momento en que la retórica de «asociación entre iguales» no vino acompañada de cambios tangibles; la frustración africana y la narrativa de partenariado con «tendencias poscoloniales»² fueron ganando fuerza, abriendo espacio a otras potencias revisionistas que se presentaban como más pragmáticas o menos normativas.

El resultado fue que, más que una verdadera profundización del partenariado, la JAES supuso el inicio de la «securitización» y de la instrumentalización de la relación geopolítica entre europeos y africanos³, donde la UE ya no se limitaba a financiar proyectos de desarrollo, sino que proponía «cogestionar» el entorno de seguridad africano, apoyando las operaciones de paz africanas y definiendo marcos normativos en campos tan sensibles como las migraciones o la gestión de los recursos naturales.

El punto de inflexión fue en 2015, cuando la crisis migratoria y la Cumbre de La Valeta marcaron un giro en la visión europea hacia África, dirigiéndola hacia la seguridad y el control de fronteras. Se creó el Fondo Fiduciario de Emergencia para África, vinculando

² KÓMET, R. y HAGESKOG, A. *A partnership of equals? A critical discourse analysis of the Joint Africa-EU strategy*. Lund University Publications Repository. 2020, p.1.

<https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=8999361&fileId=8999362> (consultado 9/3/2026).

³ ARNOULD, C.-F. «El partenariado estratégico África-UE en materia de paz y seguridad», en A. Núñez García-Sauco (ed.). *Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África*. Cuadernos de Estrategia, n.

º 146-B. Instituto Español de Estudios Estratégicos & Casa África, 2010, pp. 25-44.

https://www.casafrica.es/sites/default/files/old_cms/casafrica/Publicaciones/Cuaderno_Estrategia_PazySeguridad_E N.pdf (consultado 9/3/2026).

por primera vez de forma estrecha la ayuda al desarrollo con la gestión migratoria⁴. A partir de entonces, las prioridades europeas de control migratorio, lucha contra el terrorismo y acceso a recursos estratégicos se impusieron sobre las preferencias africanas de impulsar el desarrollo regional.

A medida que fue pasando el tiempo, el debate fue deslizándose progresivamente hacia temas más controvertidos relativos a cómo el Sahel debía convertirse en el laboratorio de la acción exterior europea, en un momento en el que la estabilidad africana se percibía cada vez más como un interés vital para la seguridad interna europea y en el que la competencia con China y Rusia empezaba a pasar factura, afectando a las decisiones sobre inversión y presencia europea en el continente.

En definitiva, la JAES de 2007 fue un intento sofisticado de Europa por redefinir su relación con África en términos de igualdad, interés mutuo y visión a largo plazo, que se vio desbordado por un contexto de crisis múltiples y de competencia geopolítica que la propia Estrategia apenas anticipaba. Los socios africanos siguieron con la sensación de que no compartían la mesa, pero sí seguían estando en el menú.

La «Nueva Alianza África-Europa para la inversión sostenible y el empleo»: de la ayuda a la inversión

Sin embargo, el verdadero giro copernicano se produjo con la «Nueva Alianza África-Europa para la Inversión Sostenible y el Empleo» de Jean-Claude Juncker, lanzada en 2018 en el marco de la Cumbre UE-UA de Copenhague y Abiyán⁵, como respuesta pragmática a la creciente competencia china y rusa en África. El objetivo era movilizar inversión privada europea para crear empleo juvenil y crecimiento sostenible, en línea con la JAES de 2007, pero con un enfoque más operativo y económico. La narrativa cambiaba radicalmente al admitir Bruselas, por primera vez, que la ayuda oficial al

⁴ OXFAM INTERMÓN. *¿Una emergencia para quién? El Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para África*. Oxfam International, 2017. <https://www.oxfam.org/es/informes/una-emergencia-para-quien-el-fondo-fiduciario-de-emergencia-de-la-union-europea-para> (consultado 9/3/2026).

⁵ COMISIÓN EUROPEA. «Una nueva alianza África-Europa para la inversión y el empleo sostenibles: Un paso más en nuestra asociación para la inversión y el empleo» (COM [2018] 0643). 12 de septiembre de 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52018DC0643> (consultado 9/3/2026).

desarrollo (AOD) era insuficiente y que el capital privado y la creación de empleo aparecían como los mejores antídotos contra la inestabilidad⁶.

Se lanzó la Alianza África-Europa para la Inversión Sostenible y el Empleo, con el objetivo de atraer capital privado para crear diez millones de puestos de trabajo. Para ello, se proponía movilizar 88.000 millones de euros en inversiones privadas hasta 2020 (meta inicial ampliable), priorizando las pymes, las infraestructuras sostenibles y los sectores generadores de empleo (agroindustria, digitalización, energías renovables)⁷. También se priorizó el apoyo a la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA) y a la integración de mercados, tratando a África como un bloque comercial emergente.

Aunque ambiciosa, la iniciativa fue pronto acusada de ser «values-inconsistent» y extractivista⁸, al priorizar retornos económicos para Europa sobre el desarrollo regional, con un impacto desigual frente a la «Belt and Road Initiative» de China (BRI). Comparada con las inversiones masivas en infraestructuras de China y la presencia militar directa de Rusia, la Alianza África-Europa ha venido generando «retornos pobres» al limitar la transferencia de tecnología y priorizar las cadenas de suministro europeas (minerales críticos, energías renovables) sobre la industrialización endógena africana. Igualmente, su promoción de un modelo normativo europeo (transparencia, derechos laborales, estándares ambientales) choca con las prioridades inmediatas africanas de empleo masivo y crecimiento rápido⁹.

La dificultad de superar la burocracia de la UE y de alinear su agenda con las prioridades africanas reales, centradas en fomentar el empleo local por medio de la exportación de materias primas, refuerza la tesis central de la instrumentalización estratégica de una iniciativa presentada como «sostenible». La UE sigue priorizando la seguridad y subordina la agenda tradicional de desarrollo a la contención de las migraciones, usando

⁶ AGENTE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT. «Pour une nouvelle alliance entre l'Afrique et l'Europe». 2022, 16 février. <https://www.afd.fr/fr/actualites/pour-une-nouvelle-alliance-entre-lafrique-et-leurope> (consultado 9/3/2026).

⁷ Centro de Documentación Europea de la Universidad de Valencia (CDE UV). (s. f.). Alianza África-Europa: impulsar las inversiones en energía sostenible en África.

<https://cdeuv.es/noticias/menunoticias/item/19364-alianza-africa-europa-impulsar-las-inversiones-en-energia-sostenible-en-africa.html>

⁸ NAPOLEON ALLIANCE POLICY FORUM. «The failure of the EU's strategic partnerships in Africa: What's behind the lost ground to China and Russia?» (s. f.). <https://www.napforum.org/policy-briefs/the-failure-of-the-eu-s-strategic-partnerships-in-africa-what-s-behind-the-lost-ground-to-china-and-russia> (consultado 9/3/2026).

⁹ FUNDACIÓN ALTERNATIVAS. Informe África 2023. 2023.

https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2023/06/Informe_Africa_2023-1.pdf (consultado 9/3/2026).

la inversión más como palanca de autonomía estratégica europea que como instrumento de desarrollo autónomo de África.

La «Estrategia UA-AU 2020». Hacia una asociación renovada con África

La transición de la relación UE-África culminó en 2020 con la llegada a la Presidencia de la Comisión de Ursula von der Leyen, quien propuso una «asociación estratégica renovada» basada en las prioridades internas de Europa —transición verde, digitalización, creación de empleo y seguridad— aplicadas al contexto africano¹⁰. Esta evolución estratégica en la aproximación de la UE hacia África no era el resultado de un proceso de evolución orgánico, sino una reacción a choques externos sistémicos.

Europa comenzaba a despertar, si bien tarde, a la realidad de que África ya no era su «patio trasero» exclusivo. China, a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, estaba redefiniendo la infraestructura africana, mientras Rusia, por su parte, entraba en el Sahel (Mali, Burkina Faso, Níger) mediante el Grupo Wagner (ahora Africa Corps), capitalizando el sentimiento antifrancés para ofrecer seguridad sin las condiciones de «buena gobernanza» que tan antipáticas resultaban a los africanos. La pandemia reveló la fragilidad de las cadenas de suministro. Europa comprendió que depender de Asia para los insumos críticos era un riesgo inasumible.

El resultado fue la «Estrategia UA-AU 2020»¹¹, en la que la UE abandonaba el lenguaje puramente asistencialista de la JAES de 2007 por el de una «asociación geopolítica integral», de iguales, basada en intereses mutuos y valores compartidos. La Estrategia priorizaba los intereses compartidos, que clasificaba en cinco categorías: transición verde, transformación digital, crecimiento sostenible, paz y gobernanza, y migración. La financiación debía conseguirse potenciando instrumentos financieros (inversiones mixtas, garantías) que permitieran movilizar capital privado frente a la BRI china. Era el primer reconocimiento explícito de que la seguridad europea se jugaba en el Sahel y en el Cuerno de África.

¹⁰ VON DER LEYEN, U. «Una nueva estrategia UE-África para transformar la relación». Comunicado de Prensa, Comisión Europea. 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_51

¹¹ COMISIÓN EUROPEA Y ALTO REPRESENTANTE. *Hacia una estrategia integral con África* (COM (2020) 125 final). Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. 9 de marzo de 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020JC0012>

Sin embargo, esta Estrategia UA-AU 2020 recibió desde el primer momento severas críticas¹². Por una parte, se la acusó de mantener asimetrías en el reparto de poder, desde el momento en que la UE definía prioridades y condiciones normativas (gobernanza, migración) que chocan con las urgencias africanas inmediatas. También se le ha acusado de mantener cierto paternalismo residual y una retórica hueca, ya que el lenguaje de «socios iguales» no se traduce en una verdadera copropiedad de la agenda. Finalmente, presenta una excesiva preocupación por la migración y la seguridad, que priman sobre el desarrollo regional, reforzando las suspicacias africanas sobre las verdaderas intenciones de los europeos.

Al final, estas consideraciones se tradujeron en una falta de consenso entre europeos y africanos en la Cumbre UE-UA de 2022. Al final, la Estrategia UA-AU 2020 quedó más como una carta de intenciones que como una estrategia conjunta verdaderamente operativa.

Simultáneamente a esta estrategia, y dentro de la visión europea de un «pacto entre iguales», la UE situó la transición energética como el eje de su diplomacia africana. El Pacto Verde Europeo (Green Deal), lanzado por la Comisión en 2019, convirtió a África en un aliado indispensable para la descarbonización de la UE, ya que el continente posee el 30 % de las reservas minerales críticas del mundo¹³. Europa optó por incentivar las energías renovables en África, lo que generó tensiones sobre el acceso a la energía y la exportación de recursos como el hidrógeno verde, al condicionar el acceso al mercado único, las cadenas de suministro y la cooperación UE-África a unos estándares ambientales estrictos que los países africanos no pueden cumplir.

En definitiva, el Pacto Verde externaliza parte de los costes de la transición energética europea a África, pero también abre oportunidades geoeconómicas para los países africanos. Aunque todavía resulta prematuro prejuzgar su resultado, su éxito dependerá de equilibrar los condicionantes comerciales europeos y africanos con la existencia de

¹² MARÍN EGOSCOZÁBAL, A. «La nueva estrategia de la UE: ¿con África o para África?», *Real Instituto Elcano*. 17 de junio de 2020. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-nueva-estrategia-de-la-ue-con-africa-o-para-africa/> (consultado 9/3/2026).

¹³ EUROPEAN COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (ECFR). *De cara al buen tiempo: cómo maximizar el potencial del Pacto Verde Europeo para el Norte de África y Europa* [Informe de política]. ECFR Madrid. 16 de enero de 2023. <https://ecfr.eu/madrid/publication/de-cara-al-buen-tiempo-como-maximizar-el-potencial-del-pacto-verde-europeo-para-el-norte-de-africa-y-europa/> (consultado 9/3/2026).

una financiación real (Fondo Social para el Clima) y de la propiedad africana de la agenda verde¹⁴.

La nueva arquitectura financiera: el NDICI como instrumento para una «Europa Global»

La UE había apostado desde hace años por el Sahel como espacio prioritario de cooperación, combinando ayuda al desarrollo, misiones de entrenamiento militar y programas de gobernanza. Sin embargo, el deterioro de la situación de seguridad y la competencia de actores hostiles a Europa han empezado a modificar la visión europea de la cooperación con África. Desde 2020, África, y en particular la región del Sahel, viene experimentando una oleada de golpes militares en Malí, Burkina Faso y Níger, todos ellos enmarcados en escenarios de deterioro de la seguridad y de avance de grupos yihadistas como JNIM (afiliado a Al Qaeda) y el Estado Islámico en la Provincia del Sahel (EIPS).

En paralelo, el Sahel concentra más de la mitad de las muertes globales por terrorismo¹⁵, lo que evidencia un entorno de violencia crónica que desborda la capacidad de los regímenes instalados. Esta combinación de rupturas institucionales y de expansión yihadista ha erosionado la legitimidad estatal, debilitado las administraciones locales y roto las mínimas garantías jurídicas necesarias para atraer y mantener inversiones a medio plazo¹⁶. En este contexto, los inversores europeos y locales han venido reevaluando constantemente el riesgo y reconduciendo las inversiones hacia los ámbitos menos expuestos de las economías costeras relativamente más estables y hacia los sectores menos intensivos en infraestructura fija, o bien han aplazado indefinidamente decisiones de inversión.

Buena parte de la arquitectura de seguridad se ha venido abajo con la intensificación del terrorismo y la sucesión de golpes que han desembocado en la expulsión de las misiones europeas. Bruselas se ha visto en la necesidad de reformular y diseñar nuevos instrumentos financieros y políticos ante unas autoridades locales que, *de facto*, cuentan con tan poca legitimidad como con suspicacia hacia las intenciones europeas. La UE ha

¹⁴ *Ibídem*.

¹⁵ INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE. *Global Terrorism Index 2025*. Institute for Economics & Peace, 2025. <https://www.visionofhumanity.org/resources/global-terrorism-index-2025/> (consultado 9/3/2026).

¹⁶ ABDELHAY, L. *Informe del Índice Anual del Terrorismo en la Región del Sahel 2025*. ECSaharai. 18 enero de 2026. <https://ecsaharai.com/01/2026/informe-del-indice-anual-del-terrorismo-en-la-region-del-sahel-2025/> (consultado 9/3/2026).

comprendido que la seguridad no puede separarse del desarrollo y que, sin un Estado mínimamente funcional, las inversiones —empezando por las europeas— no solo se reducen, sino que acaban evaporándose o siendo reorientadas hacia otros destinos percibidos como más seguros.

Este contexto ha obligado a la UE a revisar su enfoque, desplazando parte de su énfasis desde la mera proyección de ayuda y presencia económica hacia una lógica más explícita de «estabilización» tanto política como de seguridad¹⁷. La estrategia europea para África ha girado hacia una mayor selectividad basada en parámetros que van desde una exigencia más estricta en materia de gobernanza, hasta una coordinación más estrecha con actores africanos y un mayor énfasis en los países costeros, donde aún se percibe cierto margen para contener el «efecto contagio» procedente del Sahel¹⁸.

Desde esta perspectiva, la insistencia europea en el «buen gobierno», la reforma del sector de la seguridad y el refuerzo institucional deja de ser un componente retórico, para convertirse en una condición *sine qua non* que evite que sus propias inversiones —públicas y privadas— se disipen en entornos ingobernables¹⁹.

Este cambio de filosofía se refleja en los instrumentos de financiación. El antiguo Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que funcionaba como instrumento extrapresupuestario para la cooperación con los países de África, Caribe y Pacífico, se ha integrado en un nuevo Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, también conocido como «Europa Global»), dotado con 79.500 millones de euros para el período 2021-2027, de los cuales, por ley, 29.000 millones están destinados específicamente a África subsahariana²⁰.

El NDICI —«Global Europa»— es básicamente un único «fondo común» aprobado por ley en el presupuesto de la UE (2021-2027), que unifica casi todos los fondos exteriores

¹⁷ ROWLATT, J. «Could cold water hold a clue to a dementia cure?», *BBC News*. 19 de octubre de 2020. <https://www.bbc.com/news/health-54531075>

¹⁸ ALTUNA GALÁN, Sergio. «La reconfiguración de las estructuras de seguridad en el Sahel: fracaso del enfoque Occidental, cambio de socios y turbulencias en el horizonte», *Real Instituto Elcano*. 17 de julio de 2024. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-reconfiguracion-de-las-estructuras-de-seguridad-en-el-sahel-fracaso-del-enfoque-occidental-cambio-de-socios-y-turbulencias-en-el-horizonte/> (consultado 9/3/2026).

¹⁹ RADOLOVICH, L. L. «Las amenazas al Sahel: terrorismo, yihadismo y regímenes autoritarios», *Centro Iberoamericano de Estudios Internacionales (CIBEI)*. 29 de noviembre de 2024. <https://fundacioncibei.org/las-amenazas-al-sahel-terrorismo-yihadismo-y-regimenes-autoritarios/> (consultado 9/3/2026).

²⁰ PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de junio de 2021, por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 209, 2021, pp. 16-167. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021R0947> (consultado 9/3/2026).

anteriores para hacerlos más flexibles. Esta integración no es solo técnica o administrativa, sino que responde a la voluntad de la UE de alinear plenamente sus recursos de desarrollo con sus prioridades estratégicas y geopolíticas, de modo que cada euro invertido refuerce la proyección de los intereses y valores europeos en África. El objetivo perseguido es que cada euro gastado en África tenga un impacto geopolítico claro y cuantificable²¹.

La principal diferencia estructural entre el nuevo NDICI y el antiguo FED es que este último operaba fuera del presupuesto general de la UE, con acuerdos separados (como Lomé y Cotonú) y sin supervisión directa del Parlamento Europeo; el NDICI, por el contrario, se incorpora al marco presupuestario 2021-2027 y está, por tanto, sometido a control europeo. Ello le otorga una mayor transparencia, además de tener un mayor alcance geográfico y temático y de gozar de una mayor flexibilidad²². Es decir, el NDICI se financia exclusivamente con el presupuesto público de la UE.

El NDICI destina mínimos obligatorios a sectores clave: 30 % al cambio climático, 20 % al desarrollo humano y 10 % a la migración y los desplazamientos. Esta distribución sectorial refleja la evolución hacia una UE más «geopolítica», donde la ayuda condicionada a la buena gobernanza se alinea con los intereses europeos de estabilidad, valores compartidos y competencia global. Los proyectos en zonas sin control estatal quedan excluidos, y las inversiones en desarrollo local deben ir acompañadas de oportunidades para empresas europeas, con el fin de fortalecer la influencia de la UE frente a rivales como China. La cooperación, en la visión europea, solo tiene sentido si genera influencia estratégica y se materializa en resultados cuantificables y sostenibles en el tiempo frente a amenazas como las del Sahel.

En el balance de estos años, puede decirse que el NDICI-Europa Global ha fortalecido la cooperación regional con África con un enfoque más amplio y tradicional. Aborda la reducción de la pobreza, el desarrollo humano, la gobernanza, los derechos humanos, la estabilidad y la gestión de la migración. Gracias a este instrumento, se ha podido cofinanciar iniciativas innovadoras, como los diez millones de euros transferidos a

²¹ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. «La Unión Europea da luz verde al NDICI-Europa Global. Cooperación Española – FIIAPP». 2021. <https://www.cooperacionespanola.es/la-union-europa-da-luz-verde-al-ndici-europa-global/> (consultado el 27/2/2026).

²² FONDO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL (FIIAP). «La Unión Europea aprueba NDICI-Europa Global». 16 de junio de 2021. <https://www.fiap.gob.es/noticias/la-union-europa-aprueba-ndici-europa-global/>

Canarias para proyectos en siete países africanos (Cabo Verde, Senegal, etc.), dando mayor protagonismo a los socios africanos en la gestión directa de los fondos. También fortalece a los bloques regionales como la UA o la AfCFTA, si bien las auditorías del Tribunal de Cuentas señalan una falta de complementariedad con las iniciativas nacionales²³.

La UE se posiciona como actor geopolítico que compite con China y Rusia en África mediante vínculos «verdes» y digitales, e inversiones sostenibles, si bien continúan las críticas por la dilución de la tradicional Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que ahora está más condicionada a los resultados frente a los flujos migratorios y a la competición geopolítica.

Tampoco ayuda a mejorar la imagen de Europa en África tener alrededor del 85 % de las intervenciones del NDICI etiquetadas con enfoque de género. Estas son percibidas como prueba de que la UE quiere exportar su propia agenda de igualdad y presentarse como poder normativo en el continente, moldeando la agenda regional a través de la ayuda oficial al desarrollo. Para parte de las élites políticas y de la sociedad civil africana, la idea de que la cooperación europea viene acompañada de condicionantes de valores y modelos sociales se interpreta como una continuidad de la «exportación» cuasi neocolonial de normas, más que como el resultado de demandas africanas plenamente autónomas²⁴.

La «Puerta Global»: una estrategia para competir con China

La «joya de la corona» de este giro en la estrategia de la UE es, no obstante, la «Puerta Global», un instrumento «geoeconómico» dotado con 300.000 millones de euros hasta 2027 (la mitad destinada a África) y cuyo objetivo es competir frontalmente con China²⁵. Su relación con el NDICI se puede entender en términos jerárquicos, en los que el NDICI

²³ SANTILLÁN O'SHEA, M. y TALVI, E. «Global Gateway: ¿qué es lo que hay que saber y qué implica para América Latina y el Caribe?», *Real Instituto Elcano*. 19 de diciembre de 2023. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/global-gateway-que-es-lo-que-hay-que-saber-y-que-implica-para-america-latina-y-el-caribe/> (consultado 9/3/2026).

²⁴ MORASSO, C. «La Unión Europea y la construcción de la agenda de género africana en el marco de la cooperación al desarrollo», *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 8(2). 2021, pp. 168-189. <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/download/5752/4601/22479> (consultado 9/3/2026).

²⁵ COMISIÓN EUROPEA. «Puerta Global: Estrategia de la UE sobre la cooperación internacional en materia de infraestructuras y conexiones digitales, estratégicas de alto nivel». COM (2021) 350 final. 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0350>

es el recurso financiero (la cartera), mientras que la «Puerta Global» sería el marco estratégico que decide en qué proyectos se gasta una parte de esa cartera.

A diferencia de la financiación pública del NDICI, la «Puerta Global» utiliza un modelo de financiación combinada (*blended finance*), en el que emplea una parte del dinero del NDICI como «garantía» para atraer capital privado, préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y fondos de los Estados miembros. No se trata, por tanto, de «ayuda» ni de un nuevo fondo, sino de una forma de orientar el dinero existente hacia inversiones estratégicas en infraestructuras digitales, energéticas, de transporte, de salud y de educación, convirtiendo los fondos públicos en una inversión mucho mayor (efecto multiplicador).

Las inversiones son proyectos concretos de cables submarinos, corredores de transporte y plantas de hidrógeno verde, cuya construcción va acompañada de un mensaje claro: Europa ofrece una inversión de alta calidad, sostenible y con estándares de transparencia, frente a las «trampas de deuda» de otros actores. La «Puerta Global» se presenta, así, como una alternativa europea y ética a la Franja y la Ruta china (BRI), promocionando principios aparentemente tan atractivos como la sostenibilidad (30 % destinado al clima), la transparencia, o la movilidad.

Sin embargo, un análisis más detallado revela tensiones entre la ambición geopolítica y la eficacia real, lo que ha ocasionado críticas por opacidad, privatización o impacto transformador limitado. La «Puerta Global» ha recibido diversas críticas²⁶. Entre ellas, la de convertir los fondos de cooperación al desarrollo en instrumentos para financiar los beneficios de las corporaciones europeas que invierten en sectores sensibles como las materias primas críticas, las infraestructuras de transporte y la extracción de recursos, sin generar empleo estable ni añadir valor a los países africanos. También se critica la opacidad en la definición y el seguimiento de los proyectos, lo que impide una evaluación completa de sus impactos sociales y ambientales. Finalmente, se acusa a diversos proyectos asociados a la «Puerta Global» de provocar daños ambientales, especialmente en iniciativas con gran huella ecológica como la producción de hidrógeno, la minería de litio, los centros de datos y las infraestructuras de gran escala.

²⁶ COMITÉ ESPAÑOL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO. «El Comité Español de Cooperación al Desarrollo denuncia las políticas de la Unión Europea Global Gateway». 26 de junio de 2025. <https://cecode.es/denuncia-politicas-union-europea-global-gateway/> (consultado 9/3/2026).

En el balance final, podría decirse que la estrategia de la «Puerta Global» ha proporcionado a la UE una mayor coherencia estratégica y ha eliminado la tradicional retórica europea. También ha logrado avances notables en los campos digital, climático, energético, del transporte, de la salud y de la educación, fortaleciendo las asociaciones africanas y reduciendo el déficit continental de infraestructuras sostenibles, al tiempo que ha proporcionado oportunidades empresariales en corredores sostenibles y en la digitalización a las corporaciones europeas, posicionándolas frente a sus competidores en mercados emergentes estables. En regiones volátiles como el Sahel, la condicionalidad en materia de gobernanza ha reorientado los fondos hacia otras zonas, evidenciando que, sin control estatal, las inversiones no perduran.

Característica	NDICI – «Europa Global»	Puerta Global
¿Qué es?	Instrumento de financiación (fondo)	Estrategia de inversión (plan)
Enfoque	Desarrollo integral, migración y crisis	Infraestructuras y conectividad
Financiación	100 % Presupuesto UE (€79.500 millones)	Mezcla público-privada (Objetivo: €300.000 millones)
Prioridad	Países en desarrollo y vecindad	Socios estratégicos (especialmente África)
Valores	Derechos humanos y reducción de pobreza	Sostenibilidad, transparencia y seguridad

Figura 1. Elaboración propia

En definitiva, la «Puerta Global» es una herramienta estratégica exitosa para aumentar la influencia de la UE. Sin embargo, la falta de procedimientos de ejecución ágiles y de un mayor foco en las capacidades locales hace que, con frecuencia, la cooperación

europea se siga viendo como «explotación disfrazada de desarrollo» en la que se priorizan los socios fiables sobre la ambición universal de corregir los déficits democráticos y de medir impactos reales más allá de los euros movilizados. Por ello, su éxito final está condicionado a la habilidad de la UE para agilizar la ejecución y fomentar los partenariados locales, de manera que se maximice su potencial geopolítico y sostenible²⁷.

El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (EPF): un instrumento relevante para la autonomía estratégica de la UE en África

Otra herramienta para la cooperación que ofrece interesantes posibilidades es el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (EPF). Se trata de un instrumento financiero extrapresupuestario de la UE, financiado mediante contribuciones directas de los Estados miembros y no con el presupuesto ordinario de la UE, que se creó en marzo de 2021, con un techo inicial de 5.000 millones de euros para el período 2021-2027 (sucesivamente ampliado), para financiar acciones externas con implicaciones militares o de defensa en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)²⁸.

Su origen se remonta a 2016, cuando la Estrategia Global de la UE y el Plan de Implementación de Seguridad y Defensa, impulsados por Federica Mogherini, identificaron lagunas en la financiación militar común (solo el 5-10 % de las misiones PCSD estaban cubiertas). El EPF surge de la evolución del mecanismo Athena (costes comunes de operaciones desde 2004) y del *African Peace Facility* (APF, 3.000 millones entre 2004-2019 para misiones africanas lideradas por la UA), superando sus límites geográficos y de flexibilidad para sortear las restricciones del Tratado de la UE sobre la financiación militar directa²⁹.

Esto supone un gran cambio histórico, ya que el Tratado de la UE (TUE) prohíbe utilizar el presupuesto común para comprar armas. Al estar el EPF fuera del presupuesto, la UE puede, por primera vez en su historia, financiar el envío de armamento letal a países en

²⁷ UNIÓN EUROPEA, COMISIÓN EUROPEA, DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO. *Global Gateway*. Política de la Unión Europea (s. f.). https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway_es (consultado 27/2/2026).

²⁸ LABEUROPA. «European Peace Facility: l'UE istituisce lo strumento europeo per la pace». 7 de mayo de 2021. <https://www.labeuropa.eu/2021/05/07/european-peace-facility-lue-istituisce-lo-strumento-europeo-per-la-pace/> (consultado 9/3/2026).

²⁹ DEPARTAMENTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL. *Unión Europea: Fondo Europeo de Apoyo a la Paz*. 2021. <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/union-europea-fondo-europeo-apoyo-paz>

guerra. De hecho, su primer uso en operaciones tuvo lugar en Ucrania (municiones, vehículos), en 2022, como consecuencia de la invasión rusa. Desde entonces, el presupuesto del EPF ha experimentado un crecimiento explosivo, pasando de los 5.000 millones de euros en el momento de su lanzamiento, en 2021, a los 18.000 millones para el período 2025-2026³⁰.

Lo que se diseñó como un fondo modesto para misiones de paz en África se ha convertido, tras la invasión rusa de Ucrania, en el principal pulmón financiero para el envío de armas a Kiev y a otros escenarios. Esto ha supuesto una revolución en la autonomía estratégica de la UE al permitir reembolsar a los Estados miembros por sus gastos en actividades relacionadas con la defensa, principalmente en Ucrania³¹. En África, el EPF financia los gastos comunes de las misiones militares de la UE (por ejemplo, EUTM Somalia o, hasta su finalización, EUTM Mali) y también permite a la UE suministrar equipos militares y de defensa a países socios y organizaciones regionales (por ejemplo, la Unión Africana). Al final, financia trece operaciones PCSD.

2021 (Lanzamiento EPF)	€5.000	Planificado para el período 7 años (2021-2027)
2022 (Guerra Ucrania)	€5.500	Primer incremento rápido para cubrir envíos de armas a Ucrania
2023 (Ampliación)	€12.000	Se duplica el fondo ante la prolongación del conflicto
2024 (Fondo de Ayuda)	€17.000	Creación del «Fondo de Asistencia a Ucrania» dentro del EPF
2025 - 2026	>€18.000	Ajustes continuos y compromisos a largo plazo

Figura 1. Elaboración propia a partir de decisiones oficiales del Consejo de la UE

³⁰ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Decisión (PESC) 2023/2075 del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2021/509 relativa al Fondo Europeo para la Paz», *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 247. 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32023D2075>

³¹ SERRANO DEL RÍO, J. *El nuevo Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. Un análisis dentro de la PESC*. Documento de opinión DIEEO 55/2022. Instituto de Estudios de Seguridad (IEEE). 2022. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEO55_2022_JESSER_UE.pdf (consultado 9/3/2026).

El EPF se ha convertido en el principal soporte financiero de las operaciones de paz lideradas por África, habiendo asignado aproximadamente 600 millones de euros para apoyar misiones como la ATMIS (Somalia), destinados principalmente a dietas de tropa y apoyo logístico. También se financia la Fuerza Conjunta del G5 Sahel en la región del lago Chad, con fondos para equipos (no letales) y capacidades de vigilancia. A nivel bilateral, los principales países beneficiados para reforzar sus ejércitos frente a amenazas terroristas o insurgencias han sido Mozambique, Níger, Mauritania, Somalia y, más recientemente, en respuesta a la expansión del yihadismo hacia el sur del Golfo de Guinea, el EPF ha empezado a financiar a Ghana, Benín, Togo y Costa de Marfil.

La principal crítica que se le puede hacer a este fondo es que, desde el comienzo de la guerra en 2022, Ucrania ha absorbido la gran mayoría de sus recursos, dejando a África en una segunda prioridad estratégica, a pesar de que era el destino inicial para el que se diseñó este instrumento. A principios de 2026, el gasto acumulado o comprometido en África a través del EPF ascendía aproximadamente a entre 1.000 y 1.200 millones de euros, de un total global que supera los 18.000 millones de euros.

También el EPF recibe críticas por haberse convertido en el brazo armado de la nueva diplomacia europea, contradiciendo la identidad tradicionalmente pacífica de la UE. Al financiar armas letales a terceros en conflictos activos, no solo se violan las restricciones del Tratado de la UE (art. 41 del TUE), sino que se asumen riesgos éticos y jurídicos como consecuencia de un uso inapropiado de las armas³². En definitiva, el enfoque letal del EPF puede que acelere la autonomía estratégica, pero también erosiona su credibilidad como potencia pacífica, sin que ello garantice una disminución de la conflictividad en regiones sin control estatal efectivo.

Conclusiones

La evolución de la estrategia europea hacia África refleja una transición profunda desde el paternalismo tradicional hacia un enfoque geopolítico pragmático, en el que la seguridad, los recursos críticos y la competencia global han desplazado a la retórica humanitaria inicial.

³² PARLAMENTO EUROPEO. *Informe sobre la revisión de la estrategia de la Unión Europea con vistas a la cumbre de la UE y el G20 (A-10-2025-0011-AM-112-117)*. 2025. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0011-AM-112-117_ES.pdf (consultado 9/3/2026).

La experiencia reciente en el Sahel está obligando a la UE a confrontar la contradicción entre su discurso normativo, basado en la defensa de la democracia y los derechos humanos, y la necesidad pragmática de proteger inversiones y frenar la expansión de amenazas que percibe como directas (terrorismo, desestabilización regional, flujos migratorios desordenados).

La retirada de la presencia militar europea, la reorientación hacia socios considerados más fiables y el refuerzo de las fronteras exteriores de la Unión han enseñado a la UE que, ante Estados fallidos o dominados por juntas militares, su capacidad para transformar la realidad sobre el terreno es limitada.

La UE ha comenzado a pasar, progresivamente, de una lógica de «ayuda» a una de intereses compartidos y corresponsabilidad política, ordenando todos sus instrumentos (comercio, inversiones, seguridad, clima, migraciones) en función de esa lógica geopolítica y no en función de un discurso moralizante.

Al mismo tiempo, el reconocimiento, basado en la experiencia de décadas, de que la ausencia de control estatal efectivo en amplias regiones de África hace inoperante cualquier esfuerzo de cooperación, ha actuado como un recordatorio para apostar de forma coherente y sostenida por instituciones legítimas y funcionales. La UE necesita instituciones africanas funcionales que permitan una asociación paritaria creíble, para evitar ver desdibujada su influencia ante competidores más pragmáticos y dispuestos a validar así la narrativa africana de neocolonialismo europeo camuflado.

También debe corregir el sesgo centrado en la seguridad y excesivamente paternalista, pasando de una agenda de «estabilización» centrada en misiones y financiación operativa, a otra que integre seguridad, gobernanza y desarrollo local con objetivos políticos claros, definidos junto con los gobiernos africanos. Igualmente, la UE debe dejar de ver la migración solo como una amenaza y articular vías legales de movilidad laboral y académica ligadas a las necesidades del mercado europeo y a las políticas de desarrollo africanas, de manera que se fomente la formación de jóvenes africanos, se potencien los programas de movilidad circular y se proceda al reconocimiento mutuo de cualificaciones, para evitar una fuga de cerebros permanente.

Ello exige desvincular la cooperación del «clientelismo moral», utilizando las inversiones como herramienta de influencia transparente, con pocas condiciones, pero realistas y centradas en resultados cuantificables, y no en la microgestión europea de las reformas

africanas. Asimismo, la UE tiene que aceptar la multipolaridad africana, asumiendo que los Estados africanos están diversificando sus socios (China, Rusia, Turquía, países del Golfo), con independencia de los deseos de los europeos, por lo que estos tendrán que acostumbrarse a competir con ellos a través de propuestas atractivas, y no mediante sermones normativos, o el empleo de la fuerza.

El éxito final de esta «visión geopolítica» de la cooperación con África radicarán en su capacidad de influir positivamente en su estabilidad y desarrollo, superando viejas inercias burocráticas, conciliando las posibilidades europeas con las urgencias africanas, fomentando partenariados locales auténticos y buscando un impacto genuino de sus acciones en el bienestar de las poblaciones, más allá del mero balance contable.

En definitiva, la UE debe entender que el éxito de África es un interés vital europeo en el nuevo desorden multipolar que se nos viene encima y debe tratarla como un actor estratégico, y no como un mero «destinatario» de ayudas. Diseñar estrategias «con África» y no «para África» es la mejor, sino la única, forma de construir un relato diferente y exitoso en el que se sustituye la reparación paternalista por una asociación estratégica que resulte mutuamente beneficiosa.

*Ignacio Fuente Cobo**

Analista principal IEEE