

Apoyo de la Comisión a la lucha contra el hambre en el África subsahariana

Su orientación a la sostenibilidad y al impacto es loable, pero insuficiente



Índice

Apartados

01-22 | Mensajes principales

01-07 | ¿Por qué es importante este ámbito?

08-22 | Nuestras constataciones y recomendaciones

09-13 | Las acciones de la Comisión no siempre respondían a las mayores necesidades

14-22 | Las acciones de la Comisión fueron valiosas y se coordinaron de forma satisfactoria, pero no se centraron suficientemente en el impacto y la sostenibilidad

23-85 | Más detalles sobre nuestras observaciones

23-47 | Las acciones de la Comisión no siempre respondían a las principales necesidades

24-35 | La Comisión no utilizó una metodología clara y documentada para dar prioridad a los países que más necesitaban el apoyo

36-47 | Aunque los proyectos se adecuaban a las políticas de la UE y de los países socios, presentaban insuficiencias en su diseño

48-85 | Las acciones de la Comisión fueron valiosas y se coordinaron satisfactoriamente, pero no se centraron suficientemente en el impacto y la sostenibilidad

49-58 | La Comisión coordinó sus acciones satisfactoriamente

59-72 | La supervisión de la aplicación de los proyectos fue insuficiente en la mayoría de los casos

73-85 | Las acciones de la Comisión, aunque valiosas, han tenido en general resultados desiguales

Anexos

Anexo I — Sobre la auditoría

Anexo II – Proyectos incluidos en la muestra

Anexo III – Evaluación de los proyectos

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo de auditoría

01

Mensajes principales

¿Por qué es importante este ámbito?

- 01** El hambre sigue siendo un desafío mundial crítico que afecta a millones de personas de todo el planeta. Atajar este problema es uno de los postulados fundamentales de los [Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas](#), con los que la UE está comprometida. La lucha contra el hambre implica todo un abanico de actividades relacionadas con la asistencia alimentaria, la nutrición, la seguridad alimentaria y los sistemas alimentarios (véase la [ilustración 1](#)).

Ilustración 1 | Definición de conceptos relacionados con la lucha contra el hambre



Asistencia alimentaria

Proporcionada antes, durante o después de una crisis humanitaria. Puede ser en especie, es decir, mediante el suministro de alimentos, o en efectivo, de modo que los beneficiarios pueden elegir los alimentos que reciben.



Nutrición

Se refiere a la ingesta, absorción y utilización de nutrientes procedentes de los alimentos. Entre las actividades relacionadas con la nutrición figuran el acceso a alimentos nutritivos, la educación y la concienciación.



Seguridad alimentaria

Acceso estable a alimentos suficientes, seguros y nutritivos. Para lograr seguridad alimentaria, es necesario satisfacer seis dimensiones simultáneamente: disponibilidad de los alimentos, acceso a estos y su utilización nutritiva, así como estabilidad y sostenibilidad de estos elementos en el tiempo, y autonomía de individuos y grupos para determinar lo que comen.



Sistemas alimentarios

Conjunto de todos los actores y sus actividades de valor añadido coordinadas que intervienen en la producción, agregación, procesamiento, distribución, consumo y eliminación de productos alimenticios (pérdida o desperdicio) de productos alimentarios derivados de la agricultura (incluido el ganado), la silvicultura, la pesca, y las industrias alimentarias, así como el entorno general de carácter económico y social en el que se inscriben.

Fuente: Comisión Europea y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

02 A pesar del progreso mundial en muchos ámbitos, la presencia continua del hambre sigue siendo uno de los retos más acuciantes de la humanidad. Cientos de millones de personas de todo el mundo siguen sufriendo hambre crónica, y la inseguridad alimentaria grave afecta a millones más debido a conflictos, perturbaciones climáticas y perturbaciones económicas. La UE participa activamente en iniciativas mundiales (véase el apartado [57](#)) para reducir la inseguridad alimentaria y la desnutrición, en particular financiando ayuda alimentaria, prestando apoyo a la agricultura y los sistemas alimentarios sostenibles y fomentando las asociaciones internacionales. A pesar de estos esfuerzos, siguen existiendo dificultades, y factores externos, como los conflictos, el cambio climático y las disparidades económicas mundiales agravan la inseguridad alimentaria. El África subsahariana ha sido especialmente vulnerable a estos factores externos. El aumento de la desigualdad y las presiones inflacionistas, así como las repercusiones de crisis como la pandemia de COVID-19, han acentuado aún más las vulnerabilidades.

- 03** La financiación de la UE para luchar contra el hambre se proporciona a través de la ayuda humanitaria, que es responsabilidad de la Dirección General (DG) de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas de la Comisión, y a través de la cooperación para el desarrollo, que es responsabilidad de la DG Asociaciones Internacionales. En el ámbito mundial, la UE celebró contratos por valor de 17 000 millones de euros destinados a iniciativas para paliar el hambre entre 2014 y 2020, y por valor de 6 200 millones de euros entre 2021 y 2024. El África subsahariana recibió la mayor cantidad de estos fondos (más de 11 000 millones de euros), lo que representa el 48 % del total.
- 04** La auditoría se centró en las acciones de cooperación para el desarrollo que abordan la seguridad alimentaria, los sistemas acuáticos y agroalimentarios sostenibles y la nutrición. La auditoría se llevó a cabo mediante visitas sobre el terreno a Etiopía, Kenia y Zambia, revisiones documentales en Chad, Níger y Sudán del Sur, entrevistas con las partes interesadas pertinentes y análisis de documentación de todos los países del África subsahariana.
- 05** La financiación proporcionada por la DG Asociaciones Internacionales y la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas para luchar contra el hambre entre 2021 y 2024 (véase el apartado **03**) representa una inversión significativa. Junto con sus Estados miembros, la UE sigue siendo el mayor proveedor mundial de ayuda al desarrollo y está realizando esfuerzos considerables para adaptar su apoyo a las crecientes necesidades mundiales, en particular en el difícil contexto actual. Dada la magnitud de estos esfuerzos y la financiación sustancial que implican, es importante evaluar si las acciones de la UE están logrando los resultados previstos y satisfacen las cambiantes demandas de la lucha contra el hambre.
- 06** Han transcurrido más de diez años desde que llevamos a cabo una auditoría de gestión en este ámbito ([Informe Especial 01/2012](#): «Eficacia de la ayuda al desarrollo de la Unión Europea para la seguridad alimentaria en el África subsahariana»). Esta auditoría brinda una buena oportunidad para evaluar los progresos realizados desde 2012 y aportar ideas que orienten las futuras acciones de la UE. Nuestras conclusiones también pueden constituir una valiosa contribución a la planificación del próximo marco financiero plurianual.

07 Examinamos si la Comisión orientó y ejecutó eficazmente sus acciones para luchar contra el hambre en el África subsahariana (véanse los apartados **07** a **12** – *anexo I*).

Específicamente, evaluamos si:

- o las acciones de desarrollo de la Comisión para luchar contra el hambre atendieron las necesidades y prioridades más pertinentes;
- o la Comisión había aplicado estas acciones de manera eficaz.

Con nuestro informe, aspiramos a contribuir a mejorar la eficacia de la futura financiación reforzando la buena gestión financiera de la acción de la UE en el ámbito de la seguridad alimentaria, los sistemas alimentarios y la nutrición. En el *anexo I* puede encontrarse más información general y detalles sobre el alcance y el enfoque de la auditoría.

Nuestras constataciones y recomendaciones

08 En general, constatamos que la Comisión ha realizado valiosos esfuerzos para combatir la inseguridad alimentaria y la desnutrición en el África subsahariana, pero que sus acciones no siempre se han dirigido a las personas con mayores necesidades y no se han centrado suficientemente al impacto y la sostenibilidad. La falta de una metodología clara y documentada para priorizar las regiones o los grupos destinatarios, sumada al hecho de que las necesidades superaban los fondos disponibles, ha limitado la eficacia global de las intervenciones. Aunque la coordinación ha sido satisfactoria, las insuficiencias en el diseño y la supervisión de los proyectos, así como las dificultades para abordar las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria, han afectado negativamente a la sostenibilidad de los proyectos. Si bien las acciones de la UE se han adecuado a las políticas de los países socios y las acciones de la Comisión han contribuido a la consecución de avances, la reducción de la desnutrición y la inseguridad alimentaria sigue planteando retos significativos.

Las acciones de la Comisión no siempre respondían a las mayores necesidades

09 El *proceso de programación* de la cooperación internacional de la UE establece prioridades a través de programas indicativos plurianuales. Mientras que el período 2014-2020 se centró en la seguridad alimentaria y la nutrición, la orientación del período de programación 2021-2027 se ha desplazado hacia la agricultura y los sistemas alimentarios acuáticos sostenibles. Este cambio de orientación se reforzó a través de la iniciativa *Global Gateway* de la Comisión (véanse los apartados **24** a **28**).

- 10** Los documentos de programación de la Comisión, así como los [documentos de acción](#) de cada proyecto, promueven soluciones sostenibles para hacer frente al hambre, como prestar apoyo a los pequeños agricultores, mejorar la productividad agrícola o fomentar sistemas alimentarios resilientes. Sin embargo, a menudo faltaban evaluaciones detalladas de la inseguridad alimentaria, la desnutrición y sus causas profundas por región o grupo de población. Además, no existía una metodología basada en criterios transparentes y pertinentes para identificar los países, regiones y provincias de mayor interés y concentrar en ellos los esfuerzos de la Comisión para combatir la inseguridad alimentaria y la desnutrición (véanse los apartados [29](#) a [34](#)).
- 11** Examinamos una muestra de proyectos y constatamos que, en general, respondían a las necesidades de los beneficiarios. No obstante, no siempre se disponía de pruebas de que la ayuda se hubiera orientado a las zonas geográficas o grupos de población con mayores necesidades y en los que podía tener el mayor impacto (véanse el apartado [35](#) y el [recuadro 1](#)).



Recomendación 1

Reforzar la orientación y documentar los criterios aplicados para priorizar la ayuda al desarrollo en la lucha contra el hambre

La Comisión debería establecer y documentar criterios claros para orientar los esfuerzos hacia las zonas geográficas y las necesidades más pertinentes teniendo en cuenta los diferentes contextos en los que se presta la ayuda. Estos criterios también deberían tener en cuenta los datos disponibles sobre las causas profundas de la inseguridad alimentaria crónica o aguda, y de la desnutrición tanto en el ámbito nacional como regional.

Fecha de aplicación prevista: 2027

- 12** Detectamos deficiencias en el diseño de los proyectos incluidos en la muestra. No contaban con una tipología predefinida de opciones de respuesta adecuadas en función del contexto de crisis en el que se ejecutaría una acción, ni orientaciones para evaluar la relación coste-eficacia. Esto supone un riesgo para la adecuación del diseño del proyecto a las causas estructurales de la inseguridad alimentaria. Además, las evaluaciones de los costes no estaban suficientemente documentadas; se habían realizado muy pocos análisis detallados de los presupuestos de los proyectos y en ningún caso se habían comparado costes similares entre proyectos. Todo ello suponía riesgos para la eficiencia. Los proyectos examinados se ajustaban en líneas generales a las prioridades de los países socios y reflejaban el cambio de orientación para centrarse más en el desarrollo de cadenas de valor económico, que en la satisfacción inmediata de las necesidades nutricionales (véanse los apartados [36](#) a [41](#)).
- 13** Detectamos casos en los que la falta de participación de la comunidad durante el diseño del proyecto se tradujo en la reducción de la eficacia y de la sostenibilidad. La escasa duración de los proyectos también limitó los beneficios a largo plazo (véanse los apartados [42](#) a [45](#) y el [recuadro 2](#)). En general, los proyectos de desarrollo carecían de la flexibilidad necesaria para adaptarse a acontecimientos imprevistos, a pesar de ejecutarse en entornos muy volátiles (véanse los apartados [46](#) y [47](#)).



Recomendación 2

Reforzar el diseño de los proyectos de desarrollo

La Comisión debería:

- a) reforzar el vínculo entre el diseño de los proyectos y las causas estructurales subyacentes de la inseguridad alimentaria y la desnutrición mediante el desarrollo de una tipología, flexible y dependiente del contexto, de opciones de respuesta adaptadas a los diferentes contextos de crisis, complementada con orientaciones sobre cómo evaluar la relación coste-eficacia de los proyectos;
- b) hacer participar activamente a las comunidades locales en el diseño de los proyectos para garantizar que las intervenciones se ajusten a las necesidades pertinentes y mejorar la sostenibilidad a largo plazo.

Fecha de aplicación prevista: 2027

Las acciones de la Comisión fueron valiosas y se coordinaron de forma satisfactoria, pero no se centraron suficientemente en el impacto y la sostenibilidad

- 14** La Comisión ha establecido un marco sólido para la aplicación del nexo entre la ayuda humanitaria y el desarrollo (estrategia que tiene por objetivo conectar la ayuda humanitaria de emergencia a corto plazo con la ayuda al desarrollo a más largo plazo y garantizar la complementariedad entre ambas), en el que se definen medidas concretas de aplicación. Sin embargo, la aplicación en los países sigue siendo escasa. Aunque algunos países, como Chad y Etiopía, han realizado ciertos avances, la mayoría de los países subsaharianos carecen de los marcos necesarios para integrar eficazmente los esfuerzos humanitarios y de desarrollo. Esto ha limitado las sinergias entre las intervenciones, reduciendo su eficacia global (véanse los apartados [49](#) a [54](#)).



Recomendación 3

Reforzar la aplicación del nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz

La Comisión debería velar por que todas las direcciones generales y servicios pertinentes participen en la adopción de una estrategia exhaustiva sobre este nexo a en cada país. Además, cuando sea factible, la Comisión debería hacer participar a los países socios, en la elaboración de análisis contextuales y planes de acción conjuntos para mejorar la complementariedad entre las intervenciones humanitarias y las de desarrollo sin perder tampoco de vista la dimensión relativa a la paz. Estos análisis deberían incluir funciones, responsabilidades y mecanismos de coordinación claramente definidos.

Fecha de aplicación prevista: 2027

- 15** Las insuficiencias de los mecanismos de supervisión y notificación de los proyectos financiados por la UE limitan la capacidad de la Comisión para vigilar eficazmente su ejecución. Por diversas razones, como la seguridad o las limitaciones de recursos, las delegaciones de la UE realizaron pocas visitas sobre el terreno. El hecho de que se basen en los informes de situación de los socios ejecutantes sin realizar una verificación cruzada ha dado lugar a discrepancias entre los resultados notificados y los reales. Aunque se han adoptado algunas medidas correctoras en casos concretos, los esfuerzos generales de supervisión han seguido siendo insuficientes (véanse los apartados [59](#) a [63](#), y [70](#) y [71](#)).

- 16** En todos los proyectos de nuestra muestra se celebraron reuniones periódicas de coordinación en las que participaron delegaciones de la UE, autoridades nacionales y otros donantes. Además, las delegaciones de la UE garantizaron una interacción sistemática con los socios ejecutantes mediante reuniones formales e informales (véanse los apartados [57](#) y [58](#)).
- 17** Los [marcos lógicos](#) de los proyectos de nuestra muestra incluían pocos indicadores de resultados, y faltaban valores de referencia en varios proyectos. Esta situación dificulta la demostración del impacto de los proyectos (véanse los apartados [64](#) y [65](#)).
- 18** Presentar información sobre la financiación relacionada con la seguridad alimentaria es complicado por la ausencia de una metodología común para medir dicha financiación y por las diferencias en la forma en que se define en la comunidad de donantes. Además, cuando los proyectos tienen múltiples objetivos, es posible clasificarlos y presentar información sobre ellos en diversos sectores. Si bien los proyectos pueden contribuir a múltiples sectores, y a menudo este es el caso, esta práctica da pie a que la información presentada pueda malinterpretarse fácilmente, ya que propicia la sobrestimación de los importes reales de financiación por sector (véanse los apartados [66](#) a [68](#)).
- 19** El [Global Europe Results Framework](#) se ha diseñado para medir la eficacia y el impacto de las acciones exteriores y la cooperación para el desarrollo de la UE. Sin embargo, los datos del marco que figuran en el informe anual de actividades de la Comisión sobre los instrumentos de acción exterior no reflejan los resultados obtenidos y subestiman las realizaciones y los efectos, ya que los indicadores del marco aún no están bien integrados en los proyectos (véase el apartado [69](#)).



Recomendación 4

Reforzar el marco de seguimiento y presentación de información de la Comisión

La Comisión debería:

- a) reforzar la supervisión de los proyectos mediante la realización de visitas sobre el terreno basadas en el riesgo. Esto debería implicar la priorización de los recursos para dichas visitas sobre la base de factores de riesgo específicos, como la naturaleza y complejidad de los proyectos, su nivel de financiación, el rendimiento previo de los socios ejecutantes y las limitaciones logísticas y de seguridad. La Comisión también debería solicitar y examinar sistemáticamente los documentos justificativos de los socios ejecutantes para reforzar su verificación de los datos clave incluidos en los informes de situación, en particular en lo que respecta al número de beneficiarios subvencionados y a los equipos proporcionados;
- b) mejorar los marcos lógicos centrándose más en identificar indicadores de resultados que se ajusten a los objetivos de los proyectos, y priorizar el establecimiento sistemático de valores de referencia antes de la ejecución del proyecto;
- c) proponer a otros donantes el desarrollo de una metodología común para medir la financiación relacionada con la seguridad alimentaria y la nutrición, a fin de garantizar la coherencia en la presentación de información, mejorar la transparencia con respecto a la contribución financiera de los proyectos a varios sectores, e informar sobre los avances logrados de aquí a 2027.

Fecha de aplicación prevista: 2027

20 Las intervenciones de la UE en el África subsahariana han logrado resultados desiguales en general. Varios proyectos incluidos en la muestra lograron aumentar la calidad y la cantidad de las cosechas y el número de pequeños agricultores con contratos de renta fija, o proporcionar una mejor comprensión de la situación geológica o de la gestión de la tierra de los países. Sin embargo, la mayoría de los proyectos no abordaron los vínculos críticos con los mercados, como los que permiten a los agricultores vender sus cosechas o acceder a servicios financieros. Esta deficiencia ha limitado la capacidad de los beneficiarios para aprovechar plenamente el potencial de sus proyectos y ha puesto en peligro la sostenibilidad y el impacto de estos (véanse los apartados **73** a **75** y el **recuadro 3**).

- 21** Los niveles de retraso del crecimiento y de desnutrición siguen siendo elevados en el África subsahariana, y persisten las dificultades para abordar la inseguridad alimentaria, la desnutrición y otros problemas subyacentes. A pesar de los esfuerzos y las intervenciones, la región continúa enfrentándose a importantes obstáculos, como el cambio climático, los conflictos y la inestabilidad económica. Esta situación ha dificultado el progreso en la lucha contra el retraso del crecimiento y la desnutrición (véase el apartado [84](#)).
- 22** La sostenibilidad era más patente en los casos en que los beneficiarios contribuían financieramente y asumían los proyectos, lo que subraya la necesidad de un mayor compromiso comunitario. Por el contrario, importantes carencias, tales como la insuficiente integración pública, la dependencia de los donantes y la falta de seguimiento de los resultados de los proyectos han dificultado su viabilidad a largo plazo (véanse los apartados [76](#) a [83](#)).



Recomendación 5

Mejorar la sostenibilidad de los proyectos

La Comisión debería exigir que los proyectos de desarrollo incluyan una estrategia bien definida y dependiente del contexto para reforzar los sistemas y las capacidades locales de manera sostenible. La Comisión también debería reforzar su marco evaluando, en su caso, la sostenibilidad de los proyectos entre seis meses y un año después de su finalización.

Fecha de aplicación prevista: 2027

Más detalles sobre nuestras observaciones

Las acciones de la Comisión no siempre respondían a las principales necesidades

- 23** La lucha contra el hambre se aborda desde diversas políticas y marcos, tanto mundiales como de la UE (véase la [ilustración 1](#) del [anexo I](#)). En esta sección examinamos si:
- o la Comisión se centró en los países y prioridades temáticas más pertinentes;
 - o la Comisión orientó eficazmente la financiación dentro de los países en los ámbitos de intervención y los grupos de población más pertinentes;
 - o los proyectos estaban bien diseñados y eran pertinentes para las necesidades de los grupos destinatarios.

La Comisión no utilizó una metodología clara y documentada para dar prioridad a los países que más necesitaban el apoyo

Proceso de programación de la Comisión: evaluación de las necesidades

- 24** La programación es el proceso mediante el cual la UE define sus prioridades respecto a la cooperación internacional. Respecto del período de programación 2014-2020, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y la vertiente de alimentos del Instrumento de Cooperación al Desarrollo fueron los principales instrumentos utilizados para financiar las acciones de desarrollo destinadas a luchar contra el hambre. Estos mecanismos han sido sustituidos por el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global (IVCDI) para el período 2021-2027.

- 25** El proceso de programación consiste en preparar y adoptar programas indicativos plurianuales (PIP) nacionales y regionales. Los programas nacionales definen los «sectores prioritarios» (para el período de programación 2014-2020, establecidos en los programas indicativos nacionales) o los «ámbitos prioritarios» (para el período 2021-2027, establecidos en el PIP de cada país socio), y fijan la contribución financiera global para el país en cuestión. En 2023 publicamos un [informe especial relativo a la programación del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global](#) en el que se describe el proceso, se señalan las deficiencias y se formulan recomendaciones de mejora.
- 26** En cuanto al período de programación 2021-2027, la Comisión evaluó las necesidades de los países socios en colaboración con los Gobiernos nacionales en la medida de lo posible a través del diálogo sobre políticas sectoriales, teniendo en cuenta al mismo tiempo el entorno en ocasiones volátil y frágil. Además, la Comisión tuvo en cuenta las estrategias sectoriales y los planes de desarrollo nacionales al elaborar sus documentos de programación. En los países visitados constatamos que las estrategias y los planes de desarrollo nacionales se ajustaban a los objetivos de las políticas de la UE en materia de seguridad alimentaria, nutrición o sistemas alimentarios.
- 27** No obstante, durante el proceso de programación para el período 2021-2027, la Comisión no examinó en sus evaluaciones por país la situación relativa a la seguridad alimentaria, la desnutrición o los sistemas alimentarios antes de decidir si designaba estos ámbitos como prioritarios en sus documentos de programación. Constatamos que, en once países subsaharianos, estos ámbitos temáticos no se consideraron prioritarios a pesar de la prevalencia, en distintos grados, de la inseguridad alimentaria y la desnutrición. Con todo, uno de los motivos por los que estas cuestiones no se incluyeron explícitamente en los documentos de programación es que se abordaban indirectamente dentro de ámbitos temáticos más amplios (véase el apartado [29](#)).
- 28** Pese a disponer de información pertinente, la Comisión no orientó sistemáticamente sus acciones a las causas profundas de la inseguridad alimentaria y la desnutrición en el África subsahariana durante la fase de diseño (véase el apartado [46](#)), lo que redujo la eficacia de la ayuda. La Comisión carece de una metodología clara, basada en criterios específicos y pertinentes, que le permita identificar y socorrer a los países que más necesitan el apoyo para combatir el hambre.

Proceso de programación de la Comisión: el centro de atención se ha desplazado de la seguridad alimentaria a los sistemas alimentarios sostenibles

- 29** En el período de programación anterior, la seguridad alimentaria y la nutrición se consideraban sectores prioritarios. En cambio, en el período actual, la Comisión presta mayor atención a la agricultura y a los sistemas alimentarios acuáticos y agrícolas sostenibles. Por lo tanto, las acciones de desarrollo de la Comisión para luchar contra el hambre están parcialmente cubiertas por ámbitos temáticos más amplios, de acuerdo con las [prioridades de la Comisión para las asociaciones internacionales de la UE](#), como los ámbitos prioritarios «transformación ecológica», «economía verde y resiliente», «Pacto Verde» o «crecimiento integrador y sostenible». El hecho de que los ámbitos/sectores prioritarios seleccionados en los documentos de programación por país sean tan amplios limita el enfoque estratégico de la financiación de la UE con el consiguiente riesgo de que se disperse excesivamente y de que su impacto se reduzca.
- 30** Asimismo, constatamos que, a pesar de los elevados niveles de retraso del crecimiento (es decir, talla baja para la edad, medida en menores de cinco años) y de emaciación (cuando los niños presentan una delgadez excesiva respecto de su altura) en el África subsahariana, el interés de la agenda política de la UE por la nutrición está disminuyendo. Por lo tanto, con frecuencia, las crisis nutricionales estructurales y persistentes están perdiendo protagonismo, ya que se da prioridad a prestar apoyo a las cadenas de valor y a los sistemas alimentarios. Existe el riesgo de que este cambio de orientación pueda dar lugar a que se pase por alto el problema de las deficiencias nutricionales crónicas y se pongan en peligro los avances logrados hasta la fecha.
- 31** Este cambio de orientación queda reforzado por la iniciativa [Global Gateway](#) de la Comisión, que da prioridad a otros ámbitos políticos, como el clima y la energía, la digitalización, el transporte, la salud, la educación y la investigación. Por lo tanto, los proyectos de Global Gateway no han considerado la inseguridad alimentaria o la desnutrición directamente como ámbitos políticos.

Orientación del apoyo a regiones y grupos de población en los países

- 32** Tanto los documentos de programación de la Comisión como los documentos de acción de cada proyecto promueven soluciones sostenibles para hacer frente al hambre, como el apoyo a los pequeños agricultores, la mejora de la productividad agrícola o el fomento de sistemas alimentarios resilientes. Estos objetivos, aunque bastante amplios, se ajustan a la [política de seguridad alimentaria de la UE](#) y al [marco del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global](#).

- 33** El [Reglamento sobre el IVCDI-Europa Global](#) exige que los PIP establezcan ámbitos prioritarios y asignaciones financieras orientativas, tanto para el plan en su conjunto como para cada ámbito prioritario. Los PIP no justifican la distribución de la financiación entre ámbitos prioritarios, grupos de población o zonas geográficas del país en cuestión, ya que se elaboraron antes de que se conocieran las asignaciones financieras específicas para cada país.
- 34** Al evaluar los PIP, observamos que la Comisión había proporcionado financiación para actividades relacionadas con la agricultura y los sistemas alimentarios acuáticos sostenibles en prácticamente todos los países subsaharianos. Sin embargo, no se había realizado una evaluación preliminar del impacto potencial de dicha financiación antes de su asignación. Por lo tanto, las evaluaciones actuales del panorama de la seguridad alimentaria no indican qué ámbitos o tipos de proyecto tienen más probabilidades de generar valor añadido. Esto supone un riesgo para la eficacia y el impacto a largo plazo de las actividades de desarrollo de la Comisión.
- 35** Nuestro examen de los proyectos incluidos en la muestra reveló que, en algunos casos, las zonas y los grupos de población destinatarios no eran los más pertinentes. Véanse ejemplos en el [recuadro 1](#), y una visión general de los proyectos incluidos en la muestra en el [anexo II](#).

Recuadro 1

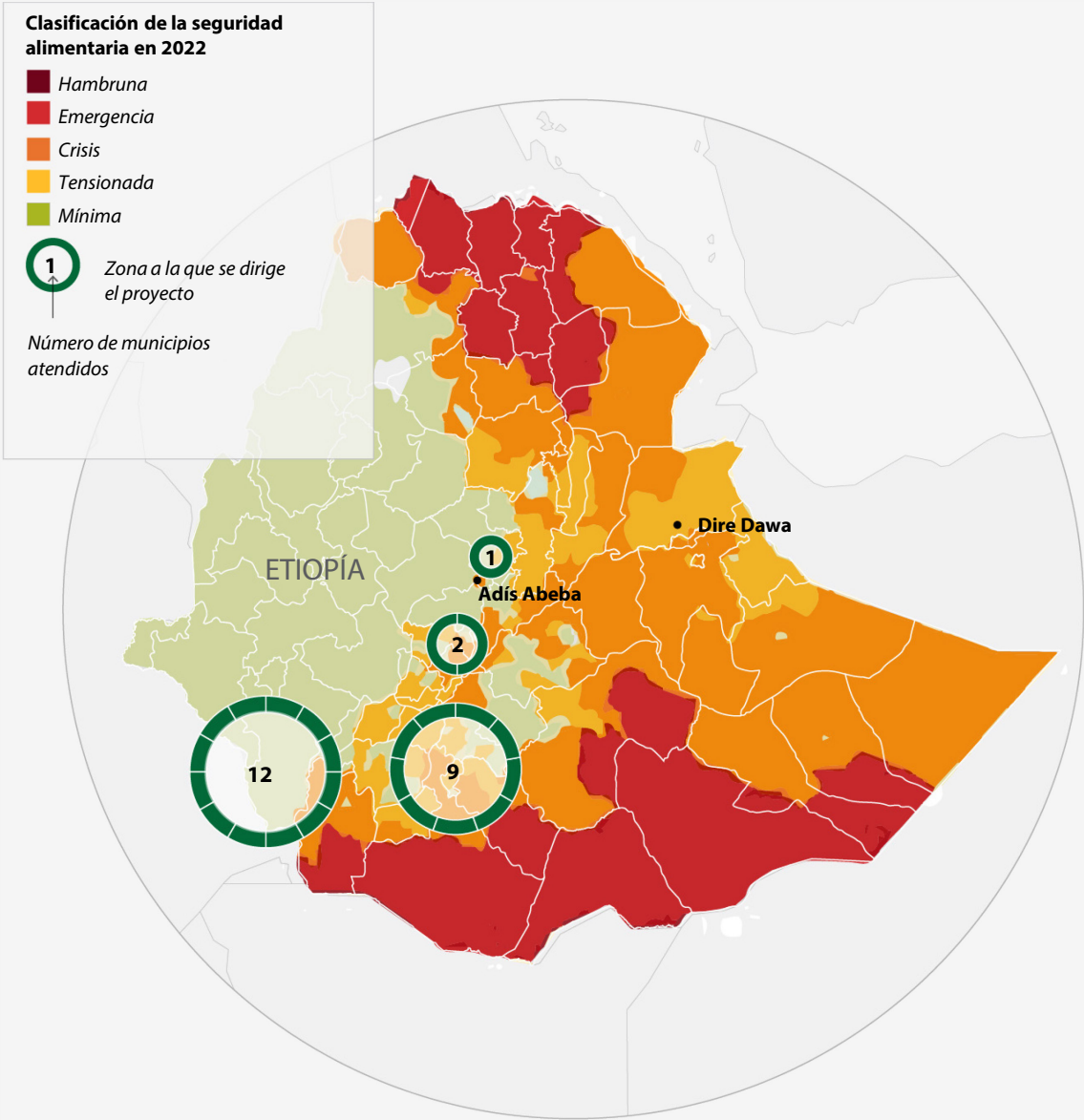
Insuficiente orientación a zonas geográficas o grupos de población

Proyecto 2 – Etiopía

El proyecto tiene por objeto favorecer una programación eficaz en materia de seguridad alimentaria, nutrición y resiliencia en Etiopía. Sin embargo, el primer componente del proyecto en 2022 (producción y difusión de pruebas sobre seguridad alimentaria, medios de subsistencia y gestión del riesgo de catástrofes) se orientó a distritos que en ese momento no experimentaban una inseguridad alimentaria aguda, y no a zonas en las que era necesaria una acción más urgente (véase la [ilustración 2](#)).

La orientación del segundo componente del proyecto, relacionado con las alertas tempranas sobre el estado y la salud del ganado, fue más precisa y eficaz, ya que la mayoría de las regiones seleccionadas se habían clasificado como «en situación de emergencia». Sin embargo, entre las zonas seleccionadas figuraban dos que se clasificaron como «en situación de tensión» (en lugar de «crisis» o «emergencia») debido a la volatilidad y los riesgos para la seguridad alimentaria. En cambio, no se concedió prioridad a algunas zonas que ya se enfrentaban a situaciones de crisis o emergencia, aun cuando sus necesidades eran más urgentes.

Ilustración 2 | Proyecto 2 – Etiopía: Zonas de intervención



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión y datos de la Red de Sistemas de Alerta Temprana de Hambrunas para Etiopía en 2022.
Fuente del mapa: [lesniewski](#).

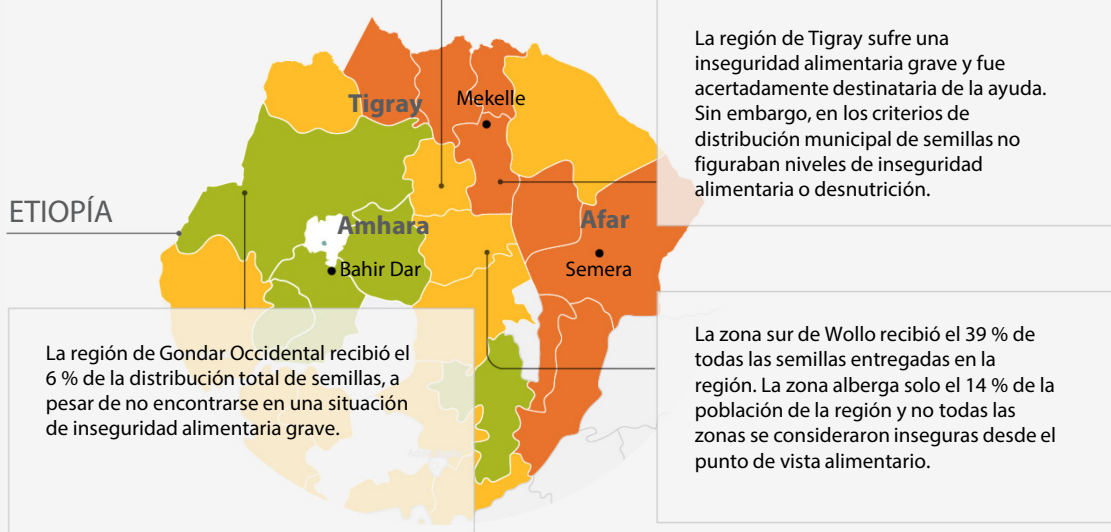
Proyecto 6 – Etiopía

Este proyecto busca reducir la inseguridad alimentaria en Etiopía centrándose en actividades agrícolas resilientes y mejorando la productividad a través del desarrollo sostenible del sector de las semillas. Aunque el objetivo principal del proyecto es mejorar la seguridad alimentaria, los criterios de orientación se centraron en las zonas afectadas por conflictos, la accesibilidad, la vulnerabilidad y la participación agrícola, sin tener en cuenta los niveles reales de inseguridad alimentaria. En consecuencia, recibieron semillas regiones con una inseguridad alimentaria mínima o nula (*ilustración 3*), lo que mermó el potencial del proyecto.

Ilustración 3 | Proyecto 6 – Etiopía: Zonas de intervención

Clasificación de la seguridad alimentaria en 2024

- Hambruna
- Emergencia
- Crisis
- Tensionada
- Mínima



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión y de la Red de Sistemas de Alerta Temprana de Hambrunas para Etiopía en 2024.

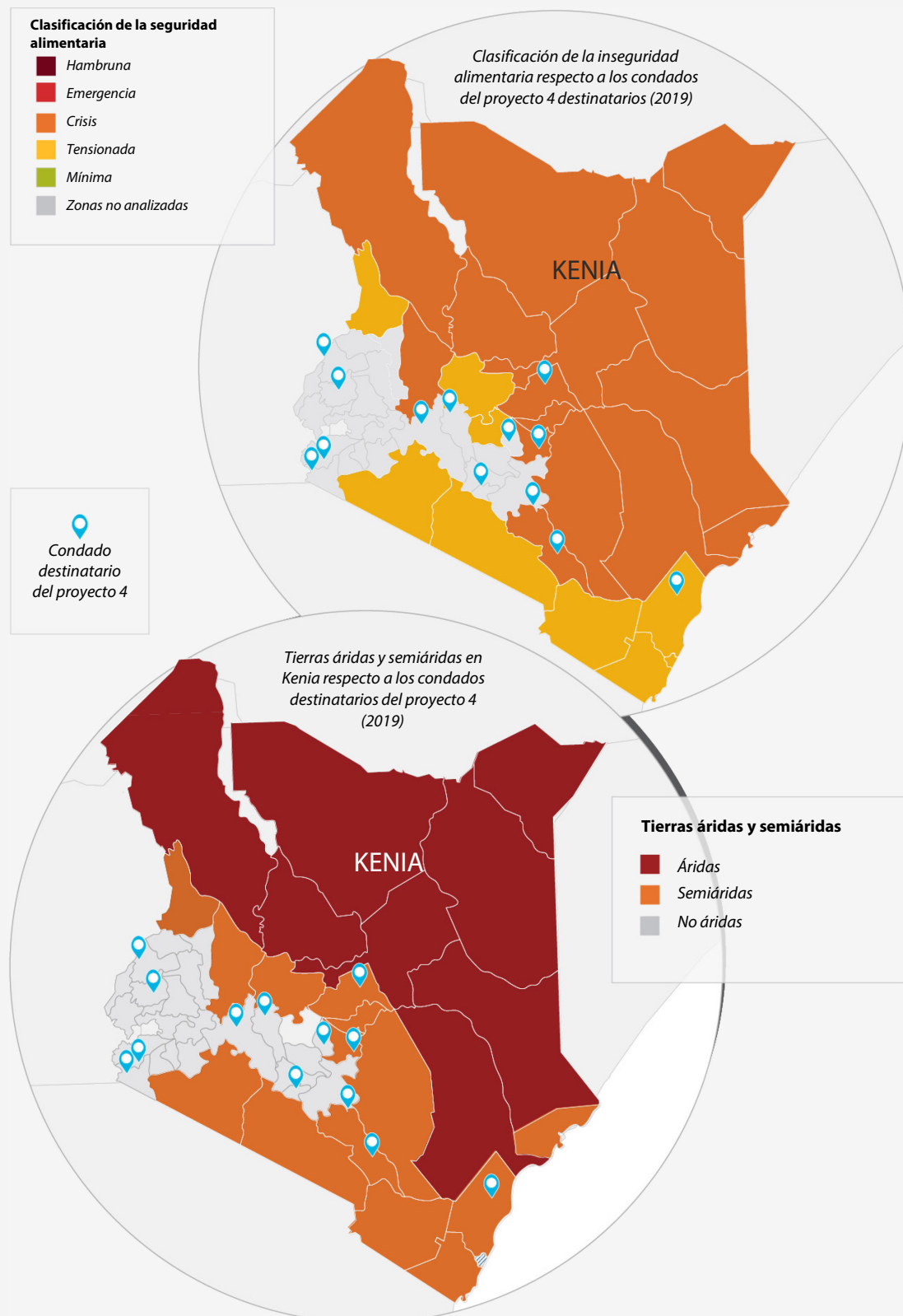
Fuente del mapa: [lesniewski](#).

Proyecto 4 – Kenia

El [programa AgriFi](#) se ajusta al sector prioritario relativo a la seguridad alimentaria y la resiliencia frente a las perturbaciones climáticas en tierras áridas y semiáridas del programa indicativo nacional de Kenia en el marco del undécimo FED. Ofrece a los pequeños agricultores un amplio apoyo para integrarse en las cadenas de valor agrícolas. El programa consta de cuatro componentes ([proyectos 1, 4, 5 y 8](#)).

El segundo componente ([proyecto 4](#)) tiene por objeto reforzar las capacidades de los agentes a lo largo de determinadas cadenas de valor a través de la educación y formación técnica y profesional agrícola. Además, su objetivo era mejorar la capacidad del sector privado en los condados para hacer cumplir las normas en materia de salud animal, seguridad alimentaria y fitosanidad. Sin embargo, la documentación de planificación del proyecto no especifica ninguna orientación a tierras áridas y semiáridas. El proyecto se dirigió a trece condados en 2019. Solo cuatro de estos condados estaban clasificados como tierras áridas y semiáridas en ese momento (véase la [ilustración 4](#)).

Ilustración 4 | Proyecto 4 – Kenia: Zonas de intervención



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión, datos de la Clasificación Integrada de las Fases de la Seguridad Alimentaria, y tierras áridas y semiáridas para Kenia en 2019.

Fuente del mapa: Eurostat

Aunque los proyectos se adecuaban a las políticas de la UE y de los países socios, presentaban insuficiencias en su diseño

36 El diseño de los proyectos se basa en una comprensión exhaustiva del contexto, unos objetivos claros y la participación activa de las partes interesadas. Incluye componentes clave como la evaluación de las necesidades, la elección de un socio ejecutante adecuado, la asignación de recursos y la elaboración de estrategias de ejecución adaptadas a retos específicos. Los proyectos eficaces también cuentan con mecanismos de supervisión y marcos lógicos para hacer un seguimiento de los avances y garantizar la rendición de cuentas. Los planes de mitigación de riesgos son cruciales para garantizar la adaptabilidad a cualquier cambio en función de las circunstancias cambiantes. En las secciones siguientes ofrecemos un resumen de los problemas detectados en relación con los distintos componentes del diseño de los proyectos seleccionados.

Selección de proyectos y socios ejecutantes

37 Los socios ejecutantes se seleccionaron sobre la base de:

- 1) una convocatoria de propuestas;
- 2) la existencia de un monopolio legal (en el caso de las instituciones gubernamentales nacionales);
- 3) una adjudicación directa (porque cofinanciaron el proyecto o porque figuraban explícitamente como socios ejecutantes en el documento de acción).

En el caso de los proyectos ejecutados en régimen de gestión indirecta, la Comisión evaluó la capacidad administrativa, técnica y financiera de los solicitantes. Observamos que, en general, los socios ejecutantes tenían la capacidad administrativa, operativa y financiera necesaria para ejecutar los proyectos examinados.

- 38** Sin embargo, nuestro examen del proyecto 1 en Etiopía reveló que el documento de acción incluía planes para realizar una auditoría de sistemas inicial del solicitante principal y de los cosolicitantes a través de un contrato marco antes de la firma de un contrato de subvención para reducir el riesgo de que estos solicitantes no actuaran en interés de la UE («riesgo fiduciario»). A pesar de que el contrato se firmó en 2019, esta auditoría no se llevó a cabo hasta 2022, y dio lugar a una opinión desfavorable. Por lo tanto, el contrato, por un valor de 10,5 millones de euros, no debería haberse firmado con el socio ejecutante. La auditoría de sistemas puso de manifiesto deficiencias en relación con la capacidad del socio ejecutante. Si estas deficiencias se hubieran subsanado antes de la firma del contrato, podrían haberse evitado problemas de rendimiento durante la ejecución del proyecto, como retrasos en la notificación, problemas con la contratación pública e insuficiencias en los controles internos. En otros tres proyectos (proyecto 1 en Kenia, y proyectos 2 y 3 en Zambia), también observamos insuficiencias en el sistema, así como problemas con los procedimientos de contratación pública.

Evaluación de la relación coste-eficacia

- 39** La Comisión no evaluó sistemáticamente la moderación de los costes de los proyectos. En casi ningún proyecto de nuestra muestra había pruebas de que la Comisión o las delegaciones de la UE hubieran analizado el presupuesto de los proyectos con algún nivel de detalle. La Comisión se basó enteramente en la información general proporcionada en los informes de situación de los proyectos y en las explicaciones facilitadas verbalmente por los socios ejecutantes. Además, la Comisión no comparó costes similares entre diferentes proyectos ni calculó el coste por beneficiario. Esto supone un riesgo para la eficiencia de los proyectos.
- 40** La mayoría de los proyectos incluidos en la muestra recibieron los costes indirectos máximos admisibles (7 % de los costes directos del proyecto). La Comisión no formuló objeciones ni preguntas cuando los socios ejecutantes solicitaron este porcentaje. Además, no hay pruebas de que la Comisión haya evaluado la moderación de estos costes.

Adecuación de los proyectos a las prioridades nacionales, a las políticas de la UE y a las necesidades de los grupos destinatarios

- 41** Todos los proyectos incluidos en la muestra se diseñaron de acuerdo con las estrategias y los planes de desarrollo de los respectivos países. Esta armonización mejora la pertinencia y el impacto potencial de los proyectos al garantizar que favorezcan las prioridades nacionales de los países y aborden las necesidades específicas de sus poblaciones. Los proyectos también se ajustaban a los documentos de programación de la Comisión.

- 42** Las necesidades de los beneficiarios son significativas y persistentes en el tiempo. Dado el alcance de estas necesidades y la participación de todas las partes pertinentes (Gobierno, partes interesadas y otros donantes) durante su fase de diseño, todos los proyectos se estructuraron de manera que respondiesen a las necesidades pertinentes de los beneficiarios.
- 43** Constatamos que la duración de los proyectos a menudo era demasiado corta para generar un cambio prolongado en actividades tales como el desarrollo de nuevas variedades de semillas, o para que nuevas actividades empresariales repercutieran en los rendimientos y los ingresos de pequeños agricultores o empresas agrícolas (véanse los apartados [76](#) a [83](#)).
- 44** Observamos que, en todos los proyectos, se crearon comités directores de proyectos (con la participación de representantes del Gobierno) o grupos de trabajo técnicos. Sin embargo, la mayoría de los proyectos se diseñaron sin la participación de la población local. Al ser los beneficiarios finales, están en buena posición para aportar información valiosa sobre las posibles limitaciones y las necesidades más acuciantes. No obstante, en ocasiones, las circunstancias específicas pueden complicar la consulta directa con los líderes de las comunidades locales.
- 45** En algunos casos, esta falta de participación, así como otras insuficiencias en el diseño, socavaron la sostenibilidad o la aplicación eficaz de los proyectos. Véase un resumen en el [recuadro 2](#).

Recuadro 2

Deficiencias de diseño que socavan la aplicación eficaz y la sostenibilidad de los proyectos

Kenia (proyectos 1, 4, 5 y 8) y Zambia (proyectos 1, 3, 4 y 5)

Tanto en Kenia (proyectos 1, 4, 5 y 8) como en Zambia (proyectos 1, 3, 4 y 5), varios proyectos contribuyen al mismo objetivo general. Sin embargo, se han aplicado de manera totalmente aislada sin lograr complementariedades ni sinergias.

El proyecto 8 de Kenia y el proyecto 4 de Zambia tenían por objeto conceder préstamos en condiciones favorables a los solicitantes del proyecto 1 de Kenia y del proyecto 3 de Zambia. La finalidad de estos préstamos era ayudar a los pequeños agricultores a ampliar o diversificar sus actividades, favoreciendo una mayor resiliencia y más oportunidades de obtener ingresos. No obstante, estos préstamos no estuvieron disponibles hasta dos años después de la fecha de inicio de dichos proyectos. En consecuencia, los beneficiarios previstos ya no podían aprovecharlos. Por lo tanto, acabaron beneficiándose de los préstamos los clientes existentes del banco, cuando esta no era la finalidad prevista del proyecto. Además, los proyectos de Zambia no lograron un vínculo con los mercados de insumos (como los de semillas y maquinaria) ni con los mercados de producción o venta.

Proyecto 5 — Kenia

En una de las actividades apoyadas por el proyecto, los beneficiarios recibieron semillas resistentes al cambio climático durante dos años, y obtuvieron resultados positivos, en particular un aumento de las cosechas y una mejor calidad de los cultivos. Sin embargo, debido a su ubicación geográfica remota, no pudieron acceder a estas semillas una vez finalizado el proyecto. Por otro lado, los beneficiarios carecían de herramientas esenciales, como lonas para secar las semillas y pulverizadores para tratar las plagas de los cultivos. Cuando pudieron obtener un pulverizador, los cultivos ya se habían perdido. Según los beneficiarios entrevistados sobre el terreno, algunos de estos problemas podrían haberse paliado si se les hubiera consultado durante el diseño del proyecto.

Proyecto 1 – Zambia

El proyecto tenía por objeto introducir técnicas innovadoras de captación de agua. Sin embargo, en la práctica, las perforaciones pasaron a ser el método principal utilizado. Si bien el proyecto proporcionó equipos, como tanques de agua, tuberías de riego y bombas solares, estos requieren un mantenimiento que supera el alcance del proyecto. Las comunidades no disponían de fondos para el mantenimiento y, para acceder a las piezas de recambio necesarias, tendrían que desplazarse a la capital. Además, el diseño del proyecto no ofrecía ningún vínculo que permitiera acceder a financiación o a los mercados.

Causas profundas, factores impulsores y flexibilidad

- 46** Como se señala en el apartado 28, y a pesar de participar en iniciativas mundiales destinadas a promover el conocimiento sobre la seguridad alimentaria (apartado 57), la Comisión no utilizó suficientemente los conocimientos disponibles sobre las causas profundas de la inseguridad alimentaria y la desnutrición en el África subsahariana (cambio climático, conflictos, crisis económicas, escasa capacidad nacional y financiación, alto nivel de pobreza y desigualdad) al diseñar los proyectos. Solo seis proyectos de nuestra muestra abordaron directamente las causas profundas (por ejemplo, centrándose en el impacto del cambio climático mediante el apoyo a la construcción de presas de arena, la aplicación de técnicas de captación de agua, el suministro de acceso a agua de alta calidad, etc.), mientras que otros cuatro abordaron estas causas de forma parcial o indirecta (por ejemplo, reduciendo la pobreza mediante un aumento de los ingresos o incrementando el rendimiento de cultivos específicos). Los doce proyectos restantes, si bien proporcionaban el apoyo pertinente, se centraron principalmente en satisfacer las necesidades básicas y en mitigar los síntomas de la inseguridad alimentaria y la desnutrición, como la pobreza, la baja productividad agrícola o el acceso limitado a los insumos, y no en abordar sus causas estructurales subyacentes.
- 47** Los proyectos humanitarios tienen una mayor flexibilidad que los proyectos de desarrollo, ya que pueden utilizar [modificadores de crisis](#) (ajustes temporales financieros u operativos de los proyectos como consecuencia de condiciones excepcionales de crisis) y reservas de emergencia para adaptarse a la evolución de las circunstancias. Aunque los proyectos de desarrollo también pueden incluir modificadores de crisis, estos no estaban presentes en ninguno de los proyectos examinados. A pesar de que algunos proyectos de desarrollo contaban con una reserva para imprevistos (limitada a un máximo del 5 % del presupuesto del proyecto), consideramos que, en general, estas reservas eran insuficientes para afrontar eficazmente a acontecimientos imprevistos importantes. Por ejemplo, el [proyecto 1 en Etiopía](#) utilizó toda su reserva para imprevistos en responder al COVID-19, por lo que se quedó sin reserva financiera alguna para responder a otros acontecimientos imprevistos durante su tiempo restante de ejecución. Además, en Zambia, para responder a las sequías de 2024, podría haber resultado beneficioso un diseño más flexible de los proyectos, por ejemplo. Esto podría haberse logrado incorporando sistemáticamente modificadores de crisis en las intervenciones de desarrollo, de modo que pudiera garantizarse la disponibilidad de fondos flexibles que ayudasen a los socios a ampliar las respuestas de emergencia en caso de perturbaciones. Por lo tanto, consideramos que el diseño de los proyectos de desarrollo actuales carece de flexibilidad suficiente para responder eficazmente a acontecimientos imprevistos como sequías, inundaciones o conflictos.

Las acciones de la Comisión fueron valiosas y se coordinaron satisfactoriamente, pero no se centraron suficientemente en el impacto y la sostenibilidad

48 Evaluamos si la Comisión había aplicado las acciones de manera eficaz. En esta sección examinamos si:

- la Comisión había coordinado bien sus acciones, tanto internamente como con otros donantes;
- la Comisión había aplicado y supervisado los proyectos adecuadamente;
- los proyectos habían logrado los resultados y el impacto esperados.

La Comisión coordinó sus acciones satisfactoriamente

Nexo entre la ayuda humanitaria y el desarrollo

49 La UE se ha comprometido a aplicar un [enfoque basado en el nexo entre la ayuda humanitaria y el desarrollo](#), una estrategia que conecta la ayuda humanitaria de emergencia con los esfuerzos de desarrollo a largo plazo para crear soluciones sostenibles a las crisis. En lugar de tratar las catástrofes y los conflictos como acontecimientos aislados, el propósito de la UE es abordar tanto las necesidades inmediatas (por ejemplo, alimentos) como las causas subyacentes (la pobreza o el cambio climático). Este enfoque se ha concebido para ayudar a los países a ser más resilientes y reducir su dependencia de la ayuda humanitaria recurrente. Sus repercusiones pueden consistir en instituciones más sólidas, mejores medios de subsistencia, mejor prevención de crisis, y, en último término, potenciación de la estabilidad y la autonomía en las regiones afectadas.

50 La Comisión ha establecido un [marco sólido](#) para el nexo entre la ayuda humanitaria y el desarrollo en el que se describen las fases clave para ponerlo en funcionamiento. Sin embargo, la aplicación en cada país varía considerablemente, y la ejecución práctica sigue siendo imperfecta debido al seguimiento insuficiente de las etapas necesarias. En la mayoría de los países subsaharianos no se efectúan análisis contextuales conjuntos, planificación conjunta ni planes de acción conjuntos. Estos elementos, aunque requieren un uso intensivo de recursos y son complejos, resultan esenciales para aplicar eficazmente el nexo entre la ayuda humanitaria y el desarrollo.

- 51** Solo en tres países subsaharianos (Chad, Etiopía y Sudán) las delegaciones de la UE llevaron a cabo un análisis contextual conjunto. Existe un plan de acción conjunto para Sudán y Etiopía, mientras que Chad está probando acciones conjuntas en dos provincias.
- 52** En cuanto a los proyectos incluidos en la muestra, constatamos que, en general, había muy poca relación entre los esfuerzos humanitarios y de desarrollo. En consecuencia, no se aplicó eficazmente un enfoque basado en el nexo. Solo en tres de los proyectos incluidos en la muestra (proyectos 3 y 6 de Kenia y proyecto 2 de Etiopía) existía un vínculo directo entre los esfuerzos de desarrollo y los esfuerzos humanitarios.
- 53** Nuestro examen documental reveló que dos países habían realizado avances significativos en la aplicación del enfoque basado en el nexo. Chad, como país piloto del nexo, puso en funcionamiento con éxito el nexo en dos provincias piloto, con la participación de partes interesadas de países terceros. Antes del golpe de Estado de julio de 2023, Níger había avanzado en el refuerzo de las capacidades nacionales relativas al nexo, y había creado un comité sobre el nexo dirigido por el Gobierno. Por el contrario, Sudán del Sur tenía estructuras de coordinación limitadas y también se enfrentaba a una grave crisis humanitaria.
- 54** Varias limitaciones estructurales dificultan la aplicación del nexo, como las diferencias entre los ciclos de programación, los mandatos y los enfoques de la DG Asociaciones Internacionales y de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas. Otro reto clave, además de la limitada financiación disponible, es contar con recursos humanos suficientes, ya que tanto las etapas clave como la coordinación cotidiana de las intervenciones en el sistema alimentario requieren una inversión continua de personal de la Comisión, sin la cual corren el riesgo de llegar a ser insostenibles.

Iniciativas del Equipo Europa

- 55** Una iniciativa del Equipo Europa es un marco de colaboración que reúne a la UE, sus Estados miembros, sus organismos de ejecución y sus instituciones financieras de desarrollo para hacer frente a los retos mundiales y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El objetivo de las iniciativas del Equipo Europa es poner en común recursos, conocimientos especializados y capacidades para llevar a cabo acciones de gran impacto y a gran escala en los países socios, centradas en prioridades compartidas.

56 Basándonos en las [Conclusiones del Consejo de 2022 sobre la respuesta del Equipo Europa a la inseguridad alimentaria mundial](#), examinamos cómo planificaron y aplicaron la Comisión y los Estados miembros de la UE iniciativas del Equipo Europa relacionadas con la alimentación en el África subsahariana. Constatamos que la seguridad alimentaria, los sistemas alimentarios y la nutrición no eran los principales objetivos de estas iniciativas, ni tampoco existía un sistema unificado para su supervisión. Puesto que cada país y cada delegación de la UE utilizaba sus propios métodos, la información carecía de coherencia y las sinergias eran limitadas. Por consiguiente, hasta ahora, el marco de la iniciativa del Equipo Europa sigue siendo un concepto teórico con un impacto práctico limitado en la ayuda para combatir el hambre.

Coordinación entre la UE, las autoridades nacionales y otros donantes

57 La Comisión apoya activamente una amplia gama de iniciativas mundiales destinadas a mejorar la coordinación y el intercambio de conocimientos en la lucha contra el hambre. A través de contribuciones financieras y conocimientos especializados, la UE desempeña un papel clave en varias plataformas importantes, entre las que destacan [la Red Mundial contra las Crisis Alimentarias](#) y [el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial](#). Estas plataformas también producen datos de gran calidad para orientar la toma de decisiones informada. Otros esfuerzos significativos de adquisición de conocimientos son el [Centro de Conocimiento para la Seguridad Alimentaria y Nutricional Mundial de la Comisión](#) y la [iniciativa DeSIRA](#), que promueve la agricultura y los sistemas alimentarios acuáticos y agrícolas a través de la ciencia y la investigación. En el ámbito de la nutrición, la Comisión financia iniciativas como [el informe de la nutrición mundial](#), un mecanismo de rendición de cuentas, y [la plataforma Scaling Up Nutrition](#).

58 En todos los proyectos de nuestra muestra se celebraron reuniones periódicas de coordinación en las que participaron delegaciones de la UE, autoridades nacionales y otros donantes. Además, las delegaciones de la UE garantizaron una interacción sistemática con los socios ejecutantes mediante reuniones formales e informales, aunque no se documentaron todas. También hubo una clara división de responsabilidades entre las autoridades nacionales y los donantes.

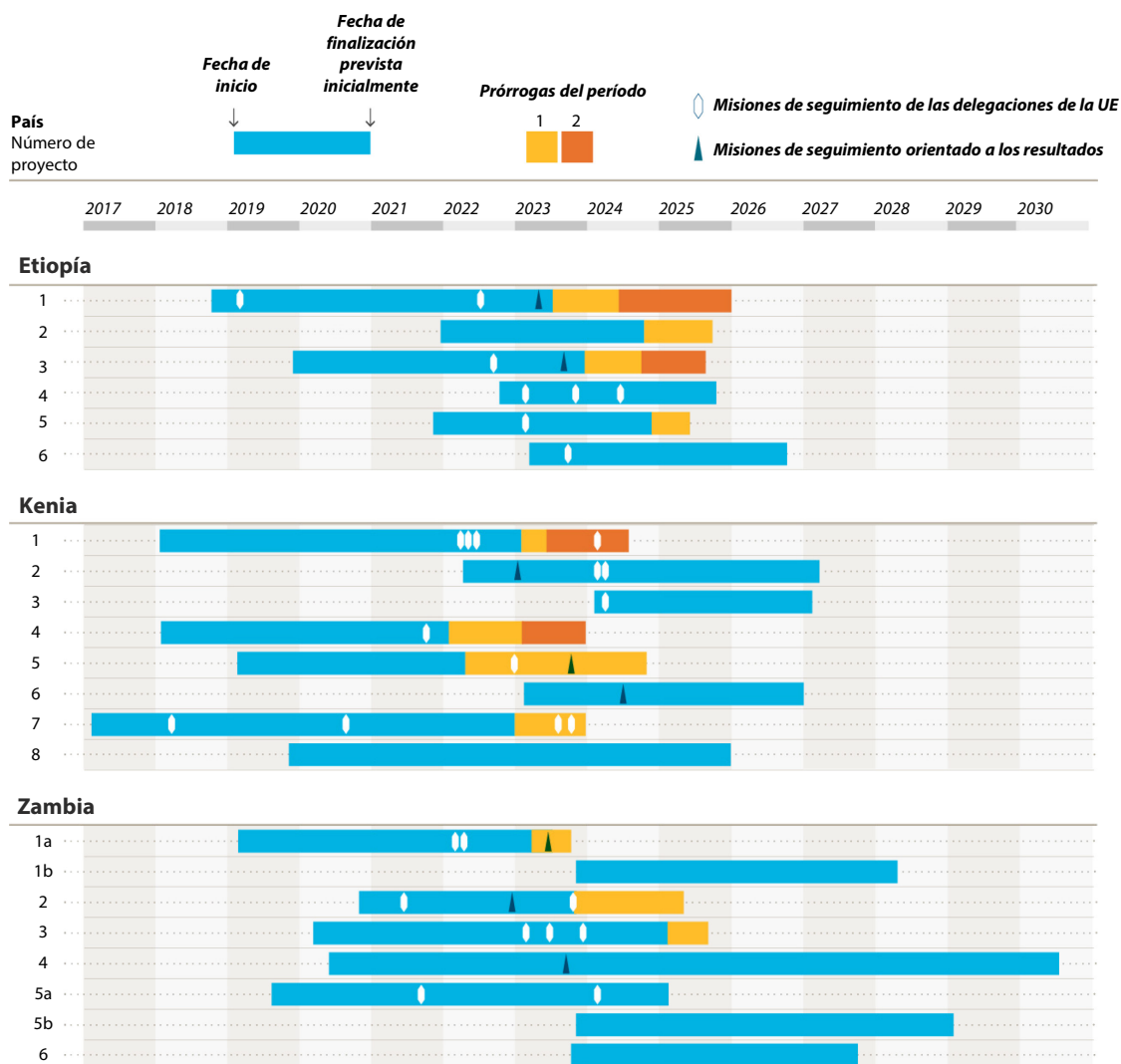
La supervisión de la aplicación de los proyectos fue insuficiente en la mayoría de los casos

- 59** El proceso de supervisión de los proyectos financiados por la UE implica una combinación de informes periódicos, visitas *in situ* y consultas con los socios ejecutantes. Los socios ejecutantes deben presentar informes periódicos de situación en los que se detallen las actividades, las realizaciones y los gastos, que son revisados por las delegaciones de la UE. También pueden llevarse a cabo evaluaciones independientes o auditorías externas de verificación financiera para comprobar la exactitud de la información notificada y evaluar el rendimiento de los proyectos. En las secciones siguientes se presenta nuestra evaluación de los distintos componentes del proceso de supervisión.

Aplicación de los proyectos y visitas para supervisarlos

- 60** Alrededor de la mitad de los proyectos de nuestra muestra experimentaron retrasos durante su aplicación (véase la [ilustración 5](#)). Según nuestro análisis, los motivos más habituales de los retrasos fueron el COVID-19, la escasa capacidad del socio ejecutante, las limitadas capacidades institucionales de las instituciones asociadas, las dificultades en la contratación pública, las limitaciones logísticas y los cambios en el personal en el ámbito estatal. Cuando se produjeron retrasos, la Comisión rara vez adoptó medidas correctoras para mitigarlos y subsanarlos, salvo conceder prórrogas sin costes (si procedía).
- 61** Las delegaciones de la UE, los socios ejecutantes y las empresas externas de auditoría realizaron visitas para supervisar los proyectos financiados por la UE. Sin embargo, consideramos que, en general, las delegaciones de la UE no realizaron suficientes visitas de supervisión, lo que limitó su capacidad para verificar la situación real sobre el terreno (véase la [ilustración 5](#)). Esta limitación también afecta a su capacidad para supervisar eficazmente la ejecución de los proyectos y adoptar medidas correctoras oportunas en caso necesario. Con todo, reconocemos que una combinación de restricciones logísticas, de recursos humanos y de seguridad ha reducido cada vez más la capacidad de muchas delegaciones de la UE, en particular en zonas frágiles o remotas, para llevar a cabo visitas de supervisión periódicas. A pesar del bajo número de visitas de supervisión de las delegaciones de la UE, solo se llevó a cabo una [supervisión orientada a los resultados](#) aproximadamente en la mitad de los proyectos incluidos en la muestra, y hay pocas pruebas de que se haya dado seguimiento a las recomendaciones resultantes. En dos proyectos ([proyecto 4 de Etiopía](#) y [proyecto 3 de Kenia](#)), se firmó un contrato para delegar la supervisión en un tercero. Dadas las restricciones de seguridad, esta actuación resultó ser una buena práctica en Etiopía, ya que permitió la recuperación de alimentos robados.

Ilustración 5 | Visitas de supervisión de los proyectos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

- 62** La Comisión no llevó a cabo controles para verificar la moderación de los costes durante la aplicación de los proyectos. Sin embargo, excepto en el caso de los proyectos ejecutados por **entidades evaluadas por pilares** (es decir, aquellas que, a juicio de la Comisión, protegen los intereses financieros de la UE en el mismo grado que en el marco de la gestión directa), se encargó a una empresa de auditoría externa la realización de verificaciones de los gastos financieros. Esta empresa detectó gastos no subvencionables en cuatro proyectos, pero posteriormente solo se recuperaron los correspondientes a uno de ellos. Cuando realizábamos esta auditoría, no se habían recuperado los gastos no subvencionables por un total aproximado de 496 000 euros de los otros tres proyectos.
- 63** Nuestra propia auditoría detectó casos adicionales de gastos no subvencionables por un importe de 673 000 euros. Estos casos afectaban al proyecto 3 de Etiopía y al proyecto 1 de Kenia. En junio de 2025, las delegaciones de la UE no habían recuperado ninguno de estos costes no subvencionables.

Marcos lógicos

- 64** Los resultados de los proyectos se midieron en relación con los objetivos fijados en los documentos de planificación denominados «marcos lógicos», que formaban parte del acuerdo administrativo. Sin embargo, los indicadores eran, en su mayoría, cuantitativos y medían con mayor frecuencia las realizaciones que los efectos.
- 65** Observamos insuficiencias en los marcos lógicos de dos tercios de los proyectos de la muestra. Además, no se habían establecido valores de referencia para todos los indicadores en la mitad de los proyectos incluidos en la muestra antes de que comenzara su aplicación. Por lo tanto, estos indicadores no pueden medir el impacto a largo plazo de las actividades ni puede evaluarse su viabilidad o pertinencia. En diez proyectos, los indicadores no permitían medir la consecución de los objetivos específicos y generales, ya que no eran suficientemente detallados o no estaban directamente relacionados con tales objetivos.

Marco de información

- 66** La Comisión y otros socios para el desarrollo notifican la [ayuda oficial al desarrollo](#) a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) utilizando los [códigos del Comité de Asistencia para el Desarrollo \(CAD\)](#). Sin embargo, no existe una metodología acordada internacionalmente para medir la financiación relacionada con la seguridad alimentaria ni tampoco existen códigos específicos del CAD a tal efecto. En su lugar, la Comisión ha identificado varios códigos DAC que considera pertinentes.
- 67** Cuando los proyectos tienen múltiples objetivos, es posible clasificarlos, contabilizarlos y presentar información sobre ellos en diversos sectores. La falta de definiciones normalizadas y las diferencias entre las utilizadas por los donantes dan lugar a estimaciones contradictorias. Debido a ello, es difícil localizar los ámbitos con financiación insuficiente, garantizar la rendición de cuentas y supervisar el impacto de las intervenciones.

- 68** Para la identificación de acciones relacionadas con la nutrición pueden aplicarse dos metodologías. En el período [2014-2020](#), la Comisión clasificaba el gasto de los proyectos como relacionado con la nutrición en un 25 % o en un 100 %, en función de la proporción de componentes relacionados con la nutrición dentro de los proyectos. Desde 2021, la Comisión sigue las [directrices de la OCDE](#) sobre el uso de un marcador de políticas de nutrición. Estas directrices describen un método para considerar únicamente la parte de cada proyecto relacionada con la nutrición, pero su uso no es obligatorio. Con arreglo a la práctica de otros donantes, la Comisión ha optado por clasificar cualquier proyecto con un componente de nutrición como relacionado en un 100 % con la nutrición, independientemente de la importancia real de dicho componente. Esto ha dado lugar a una sobrestimación del gasto relacionado con la nutrición en proyectos en los que esta es solo un componente menor.
- 69** [Marco de resultados de Europa Global](#) es el marco de la Comisión que mide la eficacia y el impacto de la cooperación para el desarrollo de la UE. Su objetivo es proporcionar indicadores claros y mensurables para mejorar la capacidad de la UE de demostrar a las partes interesadas los resultados tangibles de su financiación. En relación con la lucha contra el hambre, cuatro indicadores son específicamente pertinentes: los relacionados con el ODS 2 «Hambre cero» (véase el [cuadro 1](#)). Sin embargo, los datos del marco que figuran en el [informe anual de actividades de la Comisión](#) sobre los instrumentos de acción exterior no reflejan los resultados obtenidos, y subestiman las realizaciones y los efectos, ya que los indicadores del marco no están bien integrados en los proyectos. Además, en los resultados agregados notificados no están incluidos todos los países. Dieciocho de los veintidós proyectos de nuestra muestra no utilizaron estos indicadores a pesar de su pertinencia.

Cuadro 1 | Indicadores del Global Europe Results Framework referentes al objetivo de desarrollo sostenible (ODS) 2

Indicador	Descripción
2.1	Número de pequeños agricultores que se benefician de intervenciones financiadas por la UE destinadas a aumentar la producción sostenible, el acceso a los mercados o la seguridad de las tierras
2.2	Zonas de ecosistemas agrícolas y pastorales en las que se han introducido prácticas de gestión sostenible con ayuda de la UE (ha)
2.32	Número de personas en situación de inseguridad alimentaria que reciben asistencia de la UE
2.33	Número de mujeres en edad reproductiva, niñas adolescentes, y niñas y niños menores de 5 años que se han beneficiado de intervenciones relativas a la nutrición apoyadas por la UE

Fiabilidad de los datos de los proyectos

- 70** Además de realizar visitas sobre el terreno, las delegaciones de la UE revisaron los informes de situación de los proyectos. Aunque la delegación de la UE solicitó con frecuencia aclaraciones a los socios ejecutantes en Zambia, rara vez fue así en Etiopía y Kenia. Además, ninguno de los gestores de proyectos de la delegación de la UE verificó los datos subyacentes de las cifras comunicadas en los informes de situación. En consecuencia, la Comisión no evaluó la fiabilidad de las cifras clave, como el número de puestos de trabajo creados para los pequeños agricultores o el número de beneficiarios de la ayuda.
- 71** Durante nuestras visitas sobre el terreno, descubrimos casos de discrepancia entre los datos de los informes de situación y la situación real sobre el terreno. Por ejemplo, en el proyecto 1 de Kenia, el informe final cita a una empresa específica como beneficiaria. Sin embargo, nuestras constataciones indicaban que el beneficiario real de la ayuda era otra empresa. Además, en el proyecto 6 de Kenia, el informe de situación del proyecto indicaba que se esperaba que una presa de arena prevista cubriera las necesidades de 2 000 familias en condiciones normales y de hasta 7 000 familias en condiciones de sequía máxima. En cambio, en nuestra visita constatamos que se habían beneficiado de este proyecto 200 hogares, cifra que no coincidía con la que figura en el informe de situación.

Visibilidad

- 72** Todos los beneficiarios de financiación de la UE tienen la obligación general de mencionar el origen y garantizar la visibilidad de todos los fondos recibidos de la UE. En todos los proyectos examinados se acordaron contractualmente [directrices de visibilidad](#). Durante la aplicación de los proyectos, los socios ejecutantes enviaron a las delegaciones de la UE un plan de comunicación y visibilidad. Estos planes identificaban grupos destinatarios y actividades de comunicación de cada grupo destinatario, tales como sitios web, fotografías, vídeos, artículos de prensa, artículos de promoción, señalización, y actos de apertura y clausura. Sin embargo, durante nuestras visitas sobre el terreno, observamos que las normas de visibilidad no se habían seguido íntegramente en varios casos. La visibilidad de la UE era buena en nueve casos, pero limitada en siete y nula en cinco. Uno de los proyectos acababa de comenzar, por lo que era demasiado pronto para evaluar la visibilidad de la UE.

Las acciones de la Comisión, aunque valiosas, han tenido en general resultados desiguales

Consecución de las realizaciones y los resultados de los proyectos

73 Las intervenciones de la UE en el África subsahariana han logrado resultados desiguales en general. Varios proyectos consiguieron aumentar la calidad y la cantidad de las cosechas de los agricultores y el número de pequeños agricultores en activo, o facilitar una mejor comprensión de la situación geológica o de la gestión de la tierra de los países. Sin embargo, a pesar de abordar las necesidades básicas, no se ocuparon de los vínculos críticos con los mercados, como los que permiten a los agricultores vender sus cosechas, acceder a servicios financieros u obtener insumos tales como semillas y maquinaria. Esta deficiencia ha limitado la capacidad de los beneficiarios de aprovechar plenamente el potencial de sus proyectos para reducir la pobreza y la desigualdad. La falta de conexiones con estos mercados esenciales compromete significativamente la sostenibilidad de los proyectos.

74 Evaluamos si se habían logrado las realizaciones y los resultados previstos y si la Comisión había garantizado su sostenibilidad. En el [anexo III](#) se expone nuestra evaluación de los proyectos en términos de necesidades abordadas, oportunidad, relación coste-eficacia, seguimiento, resultados y sostenibilidad. En términos generales, se lograron las realizaciones previstas, pero el impacto de los proyectos no se mide lo suficiente. En general, existió una conexión causal entre las actividades de los proyectos y los resultados obtenidos.

Impacto en los grupos destinatarios

75 Nuestras visitas sobre el terreno confirmaron que los proyectos habían reportado beneficios positivos a los beneficiarios (véanse algunos ejemplos en el [recuadro 3](#)). No obstante, es imposible demostrar plenamente si los proyectos han tenido un impacto directo en la seguridad alimentaria de los beneficiarios, ya que los efectos de los proyectos no se miden de manera coherente ni precisa. Faltaba una base empírica sólida para medir el aumento de la ingesta de nutrientes o la mejora de los rendimientos de los pequeños agricultores, excepto en el caso del [proyecto 5 de Kenia](#). Uno de los objetivos del proyecto era aumentar los rendimientos de los agricultores en un 1,5 % en once cadenas de valor. El socio ejecutante realizó un seguimiento de este indicador de resultados y divulgó los resultados en el informe de situación del proyecto. Sin embargo, al final del proyecto, solo cuatro de las once cadenas de valor habían cumplido el objetivo, mientras que los rendimientos en las siete cadenas de valor restantes habían disminuido con respecto al valor de referencia.

Recuadro 3

Beneficios de los proyectos para los destinatarios

Proyecto 6 – Etiopía

La finalidad del proyecto es reducir la inseguridad alimentaria en Etiopía potenciando las actividades agrícolas resilientes y mejorando la productividad a través del desarrollo sostenible del sector de las semillas. La intervención aportó beneficios de seguridad alimentaria para los agricultores de las zonas objetivo. Además, el apoyo prestado a la apicultura ha demostrado ser muy eficaz y sostenible.

Sin embargo, algunos problemas restaron eficacia al proyecto. Concretamente, la cantidad de semillas suministrada por beneficiario no era suficiente para plantar las 0,25 hectáreas de tierra previstas. Asimismo, en una región (Tigray), el estudio de viabilidad solo se completó después de haber llevado a cabo la primera distribución de semillas, por lo que es cuestionable si la distribución inicial se ajustaba a las necesidades y condiciones agrícolas específicas de la región. Por otro lado, la distribución de tipos híbridos de semillas implica limitaciones, ya que su rendimiento disminuye con el tiempo y los agricultores carecen de medios para adquirir nuevas semillas.

Proyecto 6 — Kenia

El objetivo del proyecto era aumentar la resiliencia frente a la sequía y los efectos del cambio climático en las tierras áridas y semiáridas. El proyecto mejoró de forma tangible la vida de los beneficiarios, ya que uno de los factores decisivos fue que el socio ejecutante implicó a la Administración local y a las autoridades sectoriales pertinentes. La apropiación comunitaria también fue un factor crítico, tanto desde el punto de vista financiero como de movilización de los miembros de la comunidad.

Por ejemplo, gracias a una de las actividades financiadas por el proyecto (la presa de arena de Mwanja), las personas que antes tenían que caminar varias veces al día para traer agua de un río salado y sucio ahora tienen acceso a agua potable limpia, ya sea en sus propios hogares o en estaciones de servicio comunitarias cercanas. Esta mejora ha permitido a los beneficiarios dedicar más tiempo a la agricultura, lo que ha dado lugar a cosechas de mejor calidad y más abundantes. Además, el ganado vacuno ahora tiene acceso al agua y el estado de las escuelas, las iglesias y los mercados del pueblo ha mejorado significativamente. El proyecto incluye planes para instalar contadores que permitan controlar el uso del agua y cobrar a los usuarios por el agua que consumen. Este enfoque garantiza la sostenibilidad del proyecto al generar ingresos para el mantenimiento y fomentar un uso responsable del agua.

En la **fotografía 1** aparece una beneficiaria que recibió acceso al agua en su casa por primera vez.

Fotografía 1 | Acceso al agua en los hogares de los beneficiarios



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Otra actividad del proyecto proporcionó cabras a las personas más vulnerables de un pueblo. Las cabras eran de una raza resistente al cambio climático, elegidas específicamente para evitar la descendencia híbrida y fecundadas por una cabra macho de la misma raza. Cuando las cabras se reproducían, las crías se repartían entre otros habitantes del pueblo, garantizando así una distribución amplia de los beneficios de la iniciativa, así como la sostenibilidad. Los beneficiarios podían utilizar la leche de cabra para alimentar a sus hijos o venderla para obtener ingresos adicionales. También era posible vender la carne de las cabras, que tenían una vida media de cuatro años, lo que proporcionaba una fuente adicional de ingresos a las familias propietarias de los animales. Véase la **fotografía 2**, en la que figura un beneficiario del proyecto.

Fotografía 2 | Propietario de una cabra delante de un aprisco



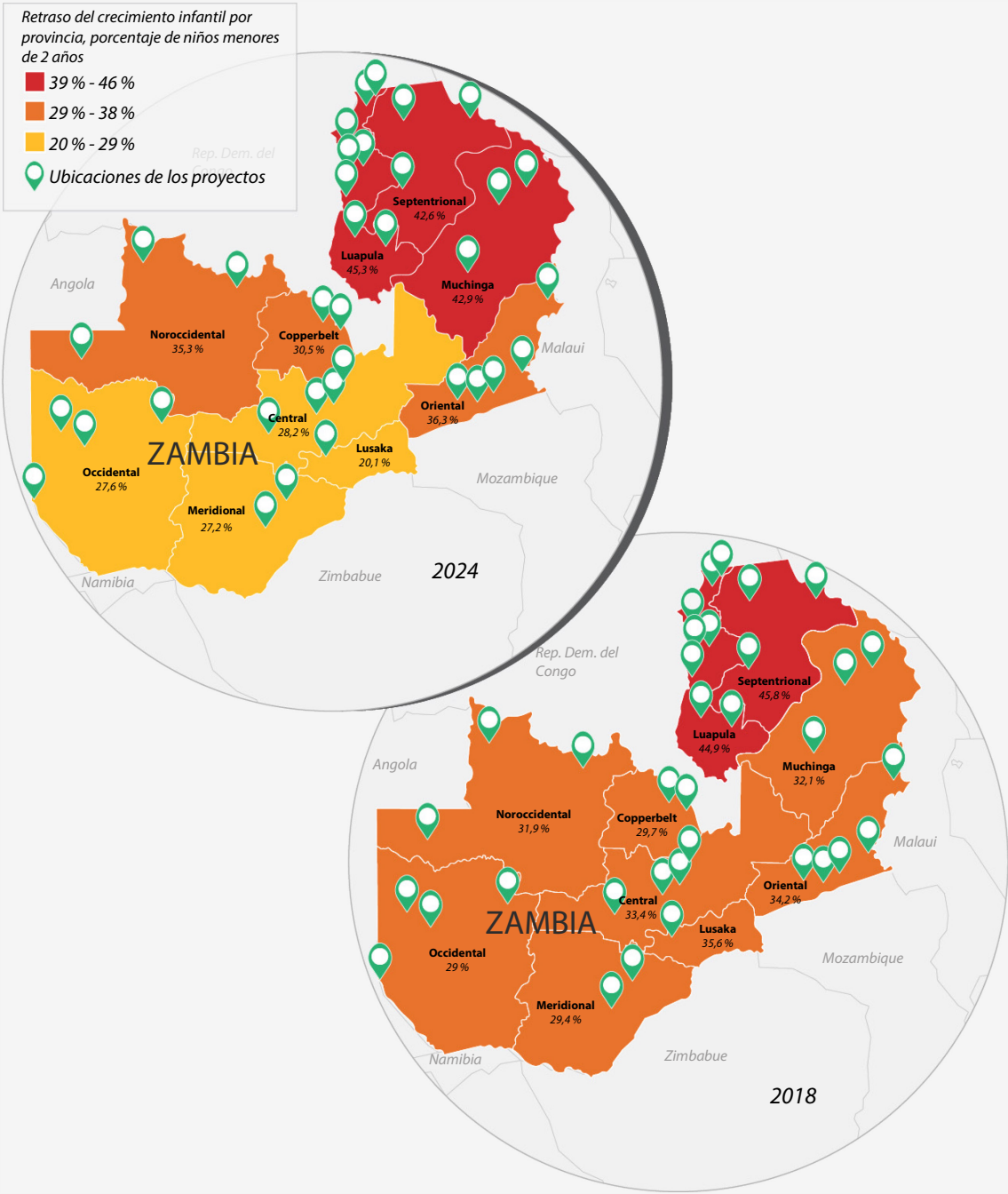
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Proyecto 2 — Zambia

El proyecto estaba dedicado a la lucha contra la desnutrición y reunía a la Administración, la sociedad civil y los donantes para mejorar los resultados en materia de nutrición. Sus actividades se concentraron en la promoción de políticas, el desarrollo de capacidades y la movilización de recursos. El proyecto se ajusta al programa [First 1 000 Days](#) del Gobierno y complementa el programa nacional en la lucha contra la desnutrición.

Tuvo un impacto positivo en la reducción de los niveles de retraso del crecimiento en varios distritos (véase la [ilustración 6](#)). No obstante, es poco probable que su impacto a largo plazo sea sostenible, ya que no abordaba las causas profundas de la desnutrición.

Ilustración 6 | Impacto del proyecto en el retraso del crecimiento en Zambia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión y encuestas demográficas y sanitarias de Zambia de 2018 y 2024.
Fuente del mapa: Olli.

Sostenibilidad

- 76** Las actividades de los proyectos contribuyeron en algunos casos a soluciones sostenibles, aunque las probabilidades de sostenibilidad de la mayoría de ellos eran bajas debido a la falta de financiación futura. Constatamos que todos los proyectos de nuestra muestra, excepto tres, carecían de una estrategia de salida, y que, en caso de existir, tales estrategias no siempre se aplicaban eficazmente en la práctica.
- 77** También constatamos que la mayoría de los proyectos se centraban principalmente en el desarrollo de cadenas de valor, lo cual, pese a adecuarse a las prioridades de la iniciativa Global Gateway, implica una atención insuficiente a la salud y a la diversificación alimentaria. La desnutrición sigue siendo elevada tanto en las zonas rurales como en las urbanas, y la población local tiene escasos conocimientos sobre diversificación o calidad alimentarias. Los proyectos se centraban principalmente en aumentar la cantidad de alimentos, en especial de los alimentos básicos y no en una dieta equilibrada y variada.
- 78** Además, los proyectos se dirigían sistemáticamente a un número de personas reducido si se compara con el conjunto de la población necesitada. La repetición de estas iniciativas es esencial, pero queda obstaculizada por la falta de financiación del Gobierno y de los donantes.
- 79** En la mayoría de los proyectos, los beneficiarios seguían utilizando el equipo proporcionado. Sin embargo, observamos algunas excepciones en cuatro proyectos (véase el [recuadro 4](#)). Los contratos de subvención de la UE estipulan que, cuando finalizan los proyectos, los equipos como motocicletas, coches y ordenadores portátiles deben entregarse a los socios locales, como, por ejemplo, ministerios gubernamentales. Existe el riesgo de que esta cláusula contractual cree en los socios la expectativa de recibir nuevos equipos en futuros proyectos, de modo que pierdan la motivación de mantener adecuadamente los vehículos y equipos recibidos, y los recursos limitados de por sí que dedican a ello. Tampoco se realizó ningún seguimiento para supervisar cómo se utilizaban o mantenían estos activos una vez finalizados los proyectos, o si se seguían utilizando para los fines previstos en estos.

Recuadro 4

Uso ineficaz del equipo de los proyectos

- Proyecto 4 de Kenia: visitamos la sala de informática del centro de formación agrícola de Waruhiu, e inspeccionamos una parte del equipo suministrado a través del proyecto, en el que había trece ordenadores. Muchos de los ordenadores no tenían conexión a internet y no funcionaban.
- Proyecto 1 de Zambia: los emplazamientos del proyecto recibieron tanques de agua, tuberías de riego y bombas solares. Aunque la comunidad local utilizaba esta infraestructura, lamentablemente no disponía de dinero para su mantenimiento.
- Proyecto 1 de Etiopía: constatamos que una motocicleta adquirida en el marco del proyecto no se había utilizado desde su inicio (aun cuando los beneficiarios habían solicitado más motocicletas) y que las llantas de un camión adquirido estaban tan gastadas que no era posible conducirlo en condiciones de seguridad ([fotografía 3](#)).
- Proyecto 5 de Etiopía: a pesar de que el proyecto estaba a punto de finalizar, algunos productos adquiridos no se habían utilizado. Los productos en cuestión eran dos televisores de pantalla plana, un ordenador de mesa y un pequeño generador ([fotografía 4](#)). En el mismo proyecto, una escuela recibió un tanque de agua a pesar de que ya disponía de uno. Además, la población local no tenía dinero para llenar el tanque con agua.

Fotografía 3 | Equipos no utilizados/utilizables



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Fotografía 4 | Equipos no utilizados



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

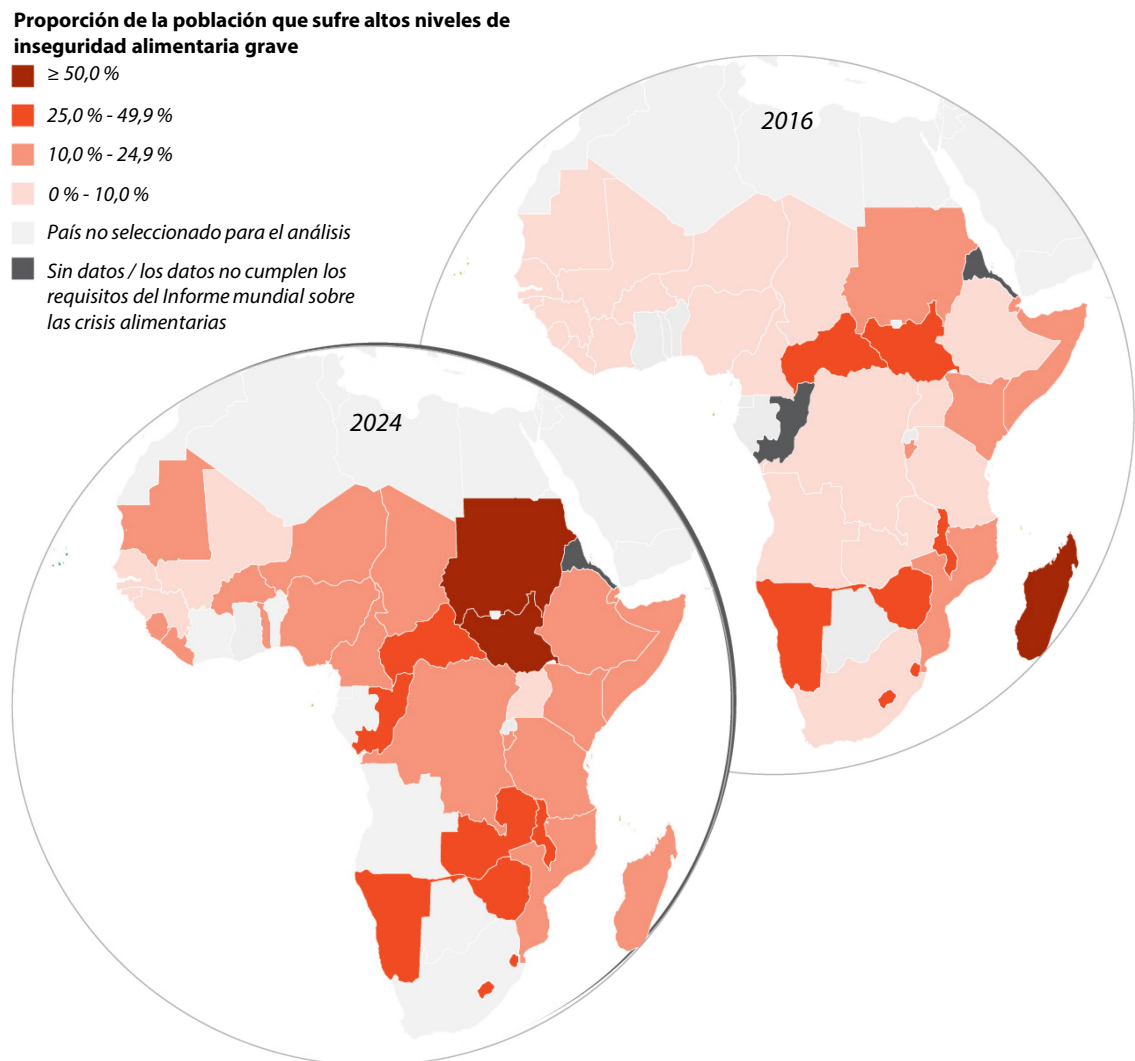
- 80** Entre los principales factores que contribuyen a la falta de sostenibilidad figuran los siguientes:
- estructuras apoyadas por la UE que no están adecuadamente vinculadas a las estructuras gubernamentales existentes;
 - falta de capacidad de los Estados y de financiación para la nutrición y la seguridad alimentaria;
 - elevada dependencia de la financiación de los donantes;
 - algunos proyectos diseñados y ejecutados sin tener en cuenta la capacidad local y los costes de mantenimiento;
 - falta de conexión entre los pequeños agricultores y los sectores privado o financiero.
- 81** Diversos proyectos tenían por objeto aumentar la calidad y la cantidad de las cosechas de los agricultores, pero estos carecían a menudo de toda conexión con los mercados de exportación o de acceso a financiación. Es muy difícil para los agricultores obtener préstamos (incluso con condiciones más favorables, como en el proyecto 8 de Kenia y el proyecto 4 de Zambia) y realizar nuevas inversiones para mantener el incremento de sus cosechas.

- 82** Resultaron sostenibles los proyectos en los que los beneficiarios contribuyeron financieramente y asumieron riesgos tanto operativos como financieros. En cambio, los proyectos que consisten en suministrar semillas a los agricultores, alimentos a las escuelas o complementos nutricionales a hospitales para niños desnutridos no son, por su propia naturaleza, sostenibles a largo plazo sin ayuda continua pública o de los donantes, aun cuando esta ayuda tenga un impacto positivo inmediato y a corto plazo.
- 83** En cuanto a los proyectos de nuestra muestra, las delegaciones de la UE han realizado un seguimiento muy limitado tras su finalización para evaluar la situación de los beneficiarios finales, como las mejoras en los niveles de desnutrición o inseguridad alimentaria o el aumento de las cosechas (y, por tanto, de los ingresos).

Inseguridad alimentaria y desnutrición en el África subsahariana

- 84** En la mayoría de los países del África subsahariana, la situación no ha mejorado significativamente con el tiempo, y persisten las dificultades para abordar la inseguridad alimentaria, la desnutrición y otros problemas subyacentes (véanse las [ilustraciones 7 y 8](#)). Aunque la prevalencia del retraso del crecimiento ha disminuido en relación con la población total del África subsahariana, en términos absolutos el número de niños con este retraso en la región está aumentando (véase la [ilustración 9](#)). A pesar de los esfuerzos y de las intervenciones, la región continúa enfrentándose a importantes obstáculos, como el cambio climático, los conflictos y la inestabilidad económica, que han frenado el progreso. Al ritmo actual, de aquí a 2030, millones de personas seguirán estando desnutridas, millones de niños seguirán afectados por la desnutrición en sus diferentes formas, y el objetivo de «hambre cero» (ODS 2) seguirá estando muy lejos de alcanzarse.

Ilustración 7 | Inseguridad alimentaria en el África subsahariana

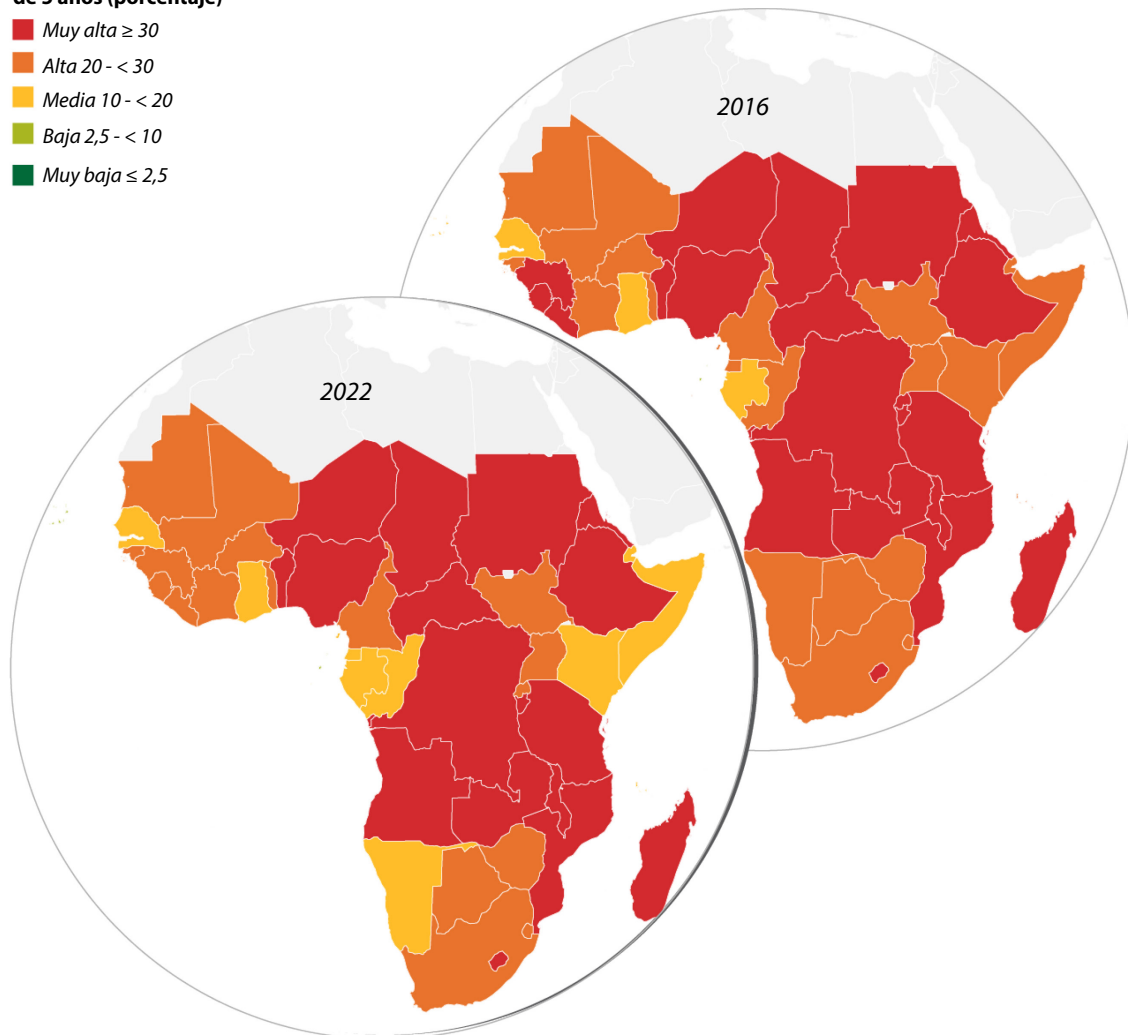


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [Global Report on Food Crises](#).
Fuente del mapa: Eurostat

Ilustración 8 | Desnutrición en el África subsahariana

Prevalencia del retraso del crecimiento entre los niños menores de 5 años (porcentaje)

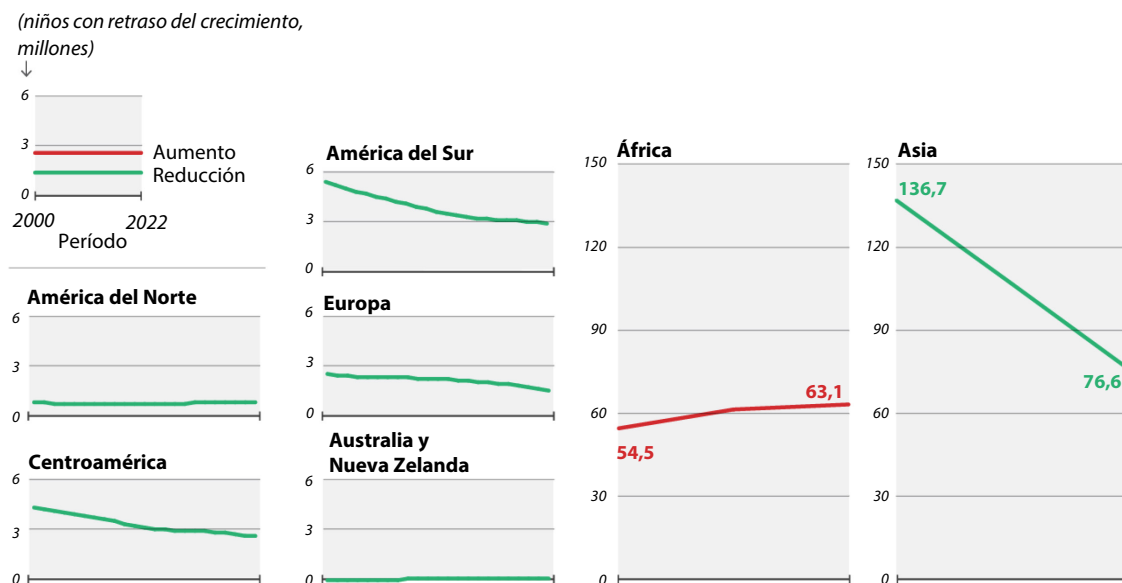
- *Muy alta* ≥ 30
- *Alta* $20 - < 30$
- *Media* $10 - < 20$
- *Baja* $2,5 - < 10$
- *Muy baja* $\leq 2,5$



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la [Organización Mundial de la Salud](#).

Fuente del mapa: Eurostat

Ilustración 9 | Análisis de tendencias con respecto a niños con retraso del crecimiento en el África subsahariana



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la [Organización Mundial de la Salud](#).

- 85** En los países visitados, los niveles de desnutrición infantil siguen siendo muy elevados, a pesar de las mejoras registradas en los últimos años. Además, la prevalencia de la inseguridad alimentaria grave ha ido en aumento, a pesar de la financiación de la UE y de otros donantes.

El presente informe fue aprobado por la Sala III, presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 23 de septiembre de 2025.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy

Presidente

Anexos

Anexo I — Sobre la auditoría

Lucha contra el hambre: contexto y componentes

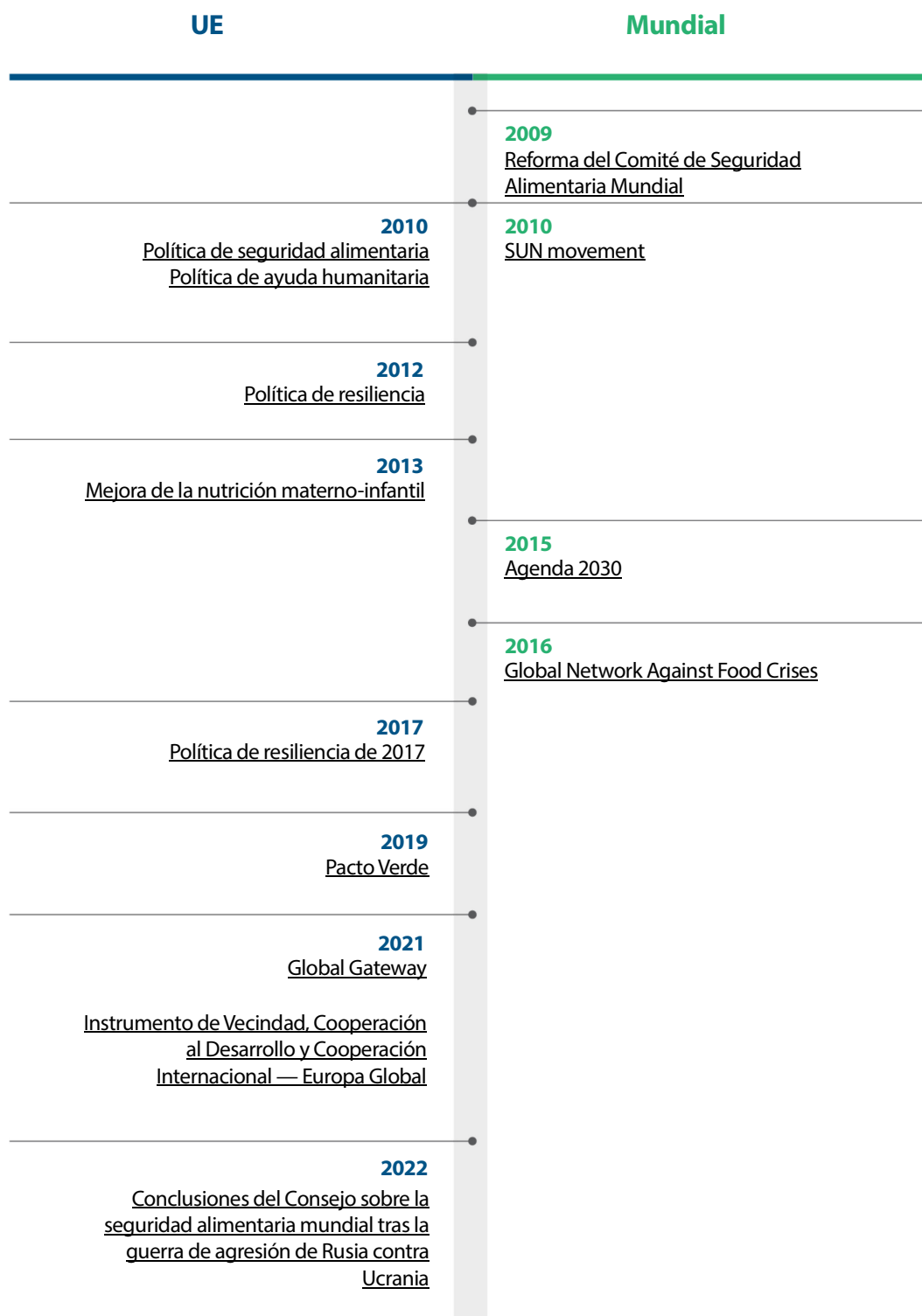
- 01** Los conflictos, las perturbaciones económicas y los fenómenos meteorológicos extremos siguen siendo factores determinantes de la inseguridad alimentaria significativa en todo el mundo. En 2024, **295 millones de personas en 53 países se enfrentaban a altos niveles de inseguridad alimentaria grave, y 13,7 millones de personas más necesitaban asistencia urgente respecto a 2023**. La desnutrición aguda de mujeres y niños también siguió deteriorándose, y desembocó en la desnutrición grave de más de **37,7 millones de niños menores de cinco años**.
- 02** Los principales factores de inseguridad alimentaria están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. La pandemia de COVID-19 y la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania han sido grandes perturbaciones que han afectado a muchos países, y los conflictos en Palestina y Sudán están creando crisis humanitarias extremas. Los países con vulnerabilidades estructurales tienen dificultades para responder a las perturbaciones y recuperarse de ellas, especialmente las que se repiten con frecuencia, y el elevado número de personas desplazadas supone una presión adicional.
- 03** La lucha contra el hambre implica múltiples actividades relacionadas con la asistencia alimentaria, la nutrición, la seguridad alimentaria y los sistemas alimentarios (véase la **ilustración 1**). Estas actividades están interrelacionadas, se dirigen a quienes sufren inseguridad alimentaria o están en riesgo de sufrirla, y requieren una comprensión de las necesidades a largo plazo.

04 En la UE, la financiación para luchar contra el hambre se proporciona a través de la ayuda humanitaria, que es responsabilidad de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas de la Comisión, y a través de la cooperación para el desarrollo, que es responsabilidad de la DG Asociaciones Internacionales. Si bien la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas presta ayuda humanitaria y la DG Asociaciones Internacionales concentra sus esfuerzos en crear un cambio sostenible abordando las causas subyacentes de las crisis humanitarias, ambos tipos de financiación pueden proporcionarse simultáneamente a la misma zona geográfica. Abordar las causas profundas de las crisis y satisfacer a la vez las necesidades humanitarias requiere acciones para garantizar la complementariedad. El enfoque basado en el nexo entre la ayuda humanitaria y el desarrollo busca sinergias y coherencia entre las dos formas de ayuda para responder mejor a las crisis y aumentar la resiliencia.

Marcos políticos en la UE y en el mundo

- 05** La lucha contra el hambre forma parte de diversas políticas y marcos, tanto a escala de la UE como mundial. Véase la *ilustración 1 – anexo I* para obtener un resumen gráfico.

Ilustración 1 | Marco político para la lucha contra el hambre

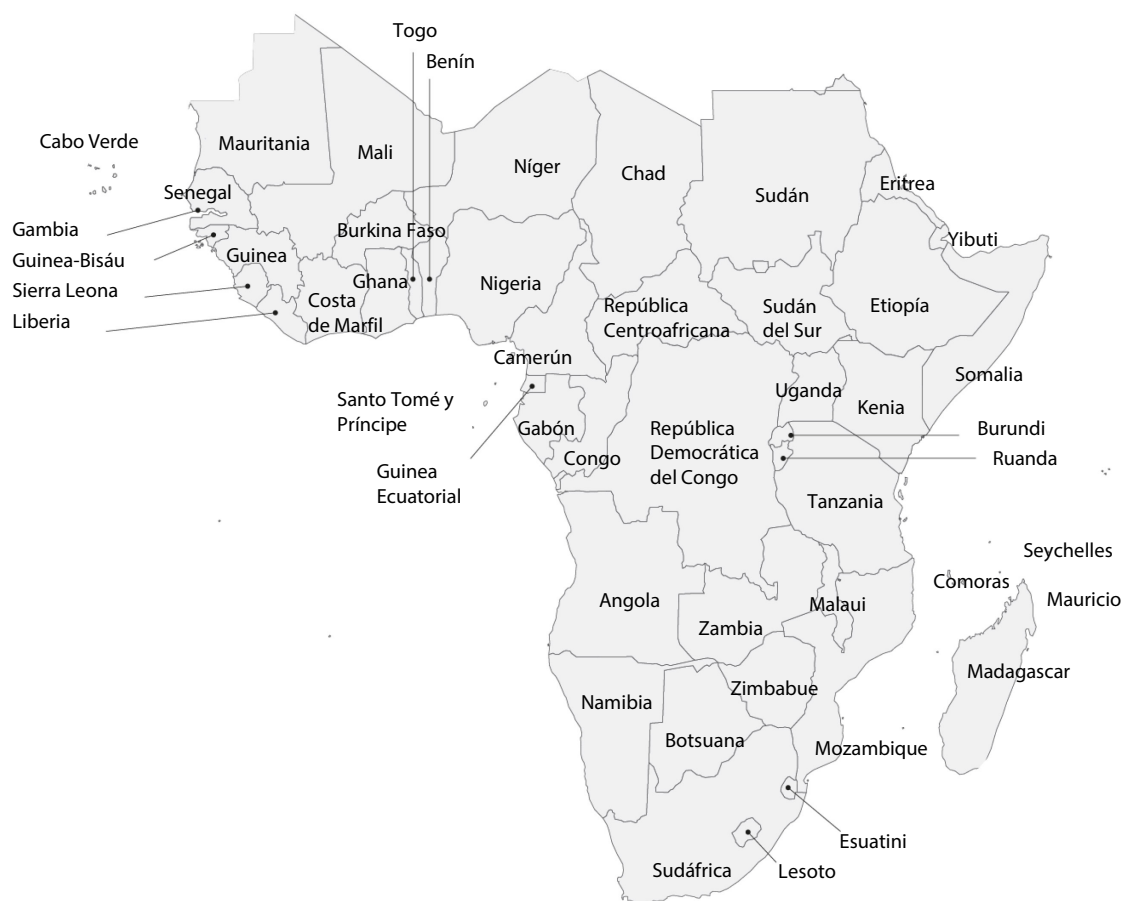


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Asignación de financiación

- 06** La Comisión informa a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la financiación anual pertinente para cada ODS de las Naciones Unidas. De los 3 500 millones de euros en contratos que la DG Asociaciones Internacionales y la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas afirman haber celebrado para abordar el [ODS 2](#) en 2021-2024, el 56 % fue gestionado por la primera, y el 44 % por la segunda. Los instrumentos financieros utilizados por la DG Asociaciones Internacionales son el [Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional — Europa Global](#) (IVCDI), en el marco financiero plurianual actual, y el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) en el marco financiero plurianual 2014-2020, así como los 10.º y 11.º Fondos Europeos de Desarrollo (FED). El instrumento utilizado por la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas es el programa de ayuda humanitaria. Del total de la financiación notificada para el ODS 2 «Hambre cero», el 58 % (1 900 millones euros) se ha asignado al África subsahariana (véase la [ilustración 2](#)). En esta región, en 2021-2024, la DG Asociaciones Internacionales gestionó el 63 % de la financiación y la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas el 37 %. Los principales socios ejecutantes del África subsahariana son las organizaciones de las Naciones Unidas y las agencias de desarrollo de los Estados miembros, que en conjunto aglutinan más del 40 % de la financiación. El resto lo ejecutan empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, los Gobiernos nacionales de los países socios o instituciones financieras.

Ilustración 2 | África subsahariana



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Fuente del mapa: Eurostat

Alcance y enfoque de la auditoría

07 Examinamos si la Comisión está orientando y ejecutando eficazmente sus acciones de desarrollo para luchar contra el hambre en el África subsahariana. Específicamente, evaluamos si:

- o las acciones de desarrollo de la Comisión para luchar contra el hambre atendieron las necesidades y prioridades más pertinentes;
- o la Comisión había puesto en marcha estas acciones de manera eficaz.

- 08** La auditoría abarcó los proyectos del período 2014-2020 que finalizaron entre 2021 y 2024. Esto nos permitió evaluar íntegramente su aplicación y los resultados obtenidos. Además, abarcamos los proyectos que ya se habían iniciado en el período 2021-2027, atendiendo tanto a su diseño como a su ejecución hasta la fecha. Por lo tanto, nuestra auditoría abarcó proyectos financiados por el IVCDCl, los FED y el ICD.
- 09** El ámbito geográfico de la auditoría fue el África subsahariana, donde el hambre sigue presentando una prevalencia muy elevada y la UE ha proporcionado un nivel de financiación importante (23 200 millones de euros en contratos celebrados entre 2014 y 2024 destinados a actividades relacionadas con la agricultura y los sistemas alimentarios acuáticos y agrícolas sostenibles y la ayuda humanitaria) para luchar contra el hambre. Además, en los últimos diez años se han realizado avances significativos en la reducción de la desnutrición y la inseguridad alimentaria en la mayoría de los continentes. Sin embargo, el África subsahariana sigue siendo una excepción notable. A pesar de los esfuerzos por atajar el hambre y la desnutrición, la región sigue enfrentándose a retos persistentes.
- 10** La auditoría se centró en las acciones de cooperación para el desarrollo que abordan la seguridad alimentaria, los sistemas acuáticos y agroalimentarios sostenibles y la nutrición. Se trata de medidas a largo plazo gestionadas por la DG Asociaciones Internacionales. Aunque la asistencia alimentaria de emergencia proporcionada por la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas no entraba directamente en el ámbito de nuestra auditoría, examinamos cómo se había puesto en práctica el nexo entre la ayuda humanitaria y el desarrollo, así como la coordinación entre la DG Asociaciones Internacionales y la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas.
- 11** La auditoría se llevó a cabo mediante visitas de control sobre el terreno a Etiopía, Kenia y Zambia, revisiones documentales en el caso de Chad, Níger y Sudán del Sur, entrevistas con las partes interesadas pertinentes y análisis de documentación para todos los países del África subsahariana.

12 Los países auditados sobre el terreno y mediante revisión documental se seleccionaron utilizando varios criterios, como la importancia relativa, la gama de proyectos y los niveles de desnutrición. En los tres países visitados, analizamos una muestra de 22 proyectos de una población de 91, lo que representa el 51 % del valor financiero total. Por lo que respecta a los países evaluados mediante revisión documental, analizamos una muestra de 16 proyectos de una población de 103. En estos países, nuestro examen se centró en la aplicación del nexo. La selección de proyectos para las visitas sobre el terreno se basó en la importancia relativa, la situación del proyecto (para obtener una combinación de proyectos en curso y finalizados), el modo de gestión aplicado (para obtener una combinación de proyectos en régimen de gestión directa e indirecta), el instrumento a través del cual se financiaron (para obtener una combinación de proyectos financiados con cargo al ICD, los FED y el IVCDI), el tipo de apoyo prestado (para obtener una combinación de proyectos de seguridad alimentaria, nutrición y sistemas alimentarios, así como una combinación de mecanismos de financiación, como el apoyo presupuestario y las intervenciones basadas en proyectos) y el período del marco financiero plurianual en el que se ejecutaron (para obtener una combinación de proyectos financiados en 2014–2020 y 2021–2024).

Anexo II – Proyectos incluidos en la muestra

País	Número de proyecto	Tipo de socio ejecutante	Descripción del proyecto	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Importe comprometido (euros)	Importe desembolsado (euros)
Etiopía	1	Agencia de la Administración nacional	EU coffee action for Ethiopia (EU-Cafe)	8.11.2018	31.12.2025	10 486 000	3 821 897
	2	Organización internacional	Apoyo a una programación eficaz en materia de seguridad alimentaria, nutrición y resiliencia en Etiopía	1.12.2021	30.9.2025	3 300 000	2 040 769
	3	Agencia de la Administración nacional	Componente 3 de PROSEAD: Desarrollo de la cadena de valor para el crecimiento sostenido de parques agroindustriales integrados (apoyo a la cadena de valor agrícola)	3.12.2019	2.8.2025	10 000 000	8 435 836
	4	Organización internacional	Restablecimiento de los servicios educativos esenciales para los niños afectados por conflictos en Etiopía: alimentación escolar	21.11.2022	20.11.2025	6 200 000	4 173 425
	5	Agencia de la Administración nacional	Abordar los determinantes sociales de la salud para la igualdad de género en el estado regional de Afar (Etiopía)	18.11.2021	17.5.2025	4 812 500	4 331 250
	6	Agencia de Desarrollo de los Estados miembros	FARM-ETHIOPIA: Seguridad alimentaria y medidas de rehabilitación agrícola en las regiones de Etiopía afectadas por conflictos y sequías	10.2.2023	9.11.2026	14 000 000	12 596 485
Kenia	1	Agencia de la Administración nacional	Iniciativa de Kenia para la integración a largo plazo de los operadores del mercado en las cadenas de valor	1.1.2018	1.7.2024	21 992 033	19 792 830
	2	Organización internacional	Digital land governance programme (DGLP)	1.4.2022	29.3.2027	20 000 000	14 633 064
	3	Organización internacional	Mecanismo flexible para la migración y los desplazamientos forzados en el África subsahariana: construcción de asentamientos de refugiados en Kenia	1.1.2024	1.1.2027	14 000 000	7 467 646
	4	Agencia de Desarrollo de los Estados miembros	Apoyo a la agricultura minifundista productiva, adaptada e integrada en el mercado	1.1.2018	31.12.2023	7 000 000	7 000 000
	5	Agencia de la Administración nacional	Climate smart agricultural productivity project (CS APP)	4.1.2019	30.11.2024	5 000 000	4 500 000
	6	Agencia de la Administración nacional	Dryland climate action for community drought resilience (DCADR)	1.1.2023	31.12.2026	13 000 000	4 201 737
	7	Agencia de la Administración nacional	Reforzar el Kenyan National Food Fortification Programme para mejorar la situación sanitaria y nutricional de los grupos pobres y vulnerables	1.1.2017	31.12.2023	3 200 000	2 751 429
	8	Organización financiera internacional	Subvención para el Grant for Kenya Agriculture Value Chain Facility financiada con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo en el marco del Instrumento de ayuda a la inversión en África	6.11.2019	31.12.2025	10 000 000	9 921 271
Zambia	1a	Agencia de Desarrollo de los Estados miembros	Mejora de los sistemas agrícolas de gestión del agua y de riego sostenibles y sensibles a las cuestiones de género para los pequeños agricultores en determinados distritos de la subcuenca del bajo Kafue	1.2.2019	30.9.2023	13 500 000	13 500 000
	1b	Agencia de Desarrollo de los Estados miembros	Gestión integrada de las cuencas hidrográficas y protección del paisaje en Zambia	1.11.2023	30.4.2028	8 000 000	1 200 000
	2	Organización internacional	Scaling up nutrition phase II (SUN phase II)	1.10.2020	30.4.2025	18 028 750	17 917 247

País	Número de proyecto	Tipo de socio ejecutante	Descripción del proyecto	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Importe comprometido (euros)	Importe desembolsado (euros)
	3	Organización internacional no gubernamental	Apoyo económico, nutricional y técnico para aumentar el rendimiento económico y los beneficios de la agroindustria sostenible en Zambia (ENTERPRISE)	1.3.2020	31.8.2025	25 998 382	19 598 951
	4	Organización financiera internacional	Participación de los pequeños agricultores en cadenas de valor —financiación mixta—; apoyo en forma de asistencia técnica y un instrumento financiero para el Zambia Agriculture Value Chain Facility	20.6.2020	19.6.2030	14 999 370	1 508 995
	5a	Organización internacional	Sustainable intensification of smallholder farming systems in Zambia (SIFAZ)	1.8.2019	31.1.2025	12 000 000	12 000 000
	5b	Organización internacional	Sustainable intensification of smallholder farming systems in Zambia (SIFAZ) – Addendum 1	13.11.2025	31.1.2029	20 000 000	0
	6	Agencia de Desarrollo de los Estados miembros	Sustainable landscape through integrated management (SLIM)	1.10.2023	30.09.2027	6 000 000	1 175 151

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

Anexo III – Evaluación de los proyectos

■ Buena	■ Insatisfactorio
■ Satisfactorio	■ No es posible llegar a una conclusión todavía
■ Algunas insuficiencias	

País	Número de proyecto	Tipo de socio ejecutante	Evaluación de las necesidades	Cumplimiento de los plazos de la acción	Relación coste-eficacia	Seguimiento	Resultados	Sostenibilidad
		EM: Estado miembro ONG: Organización no gubernamental						
Etiopía								
	1	Agencia de la Administración nacional	■	■	■	■	■	■
	2	Organización internacional	■	■	■	■	■	■
	3	Agencia de la Administración nacional	■	■	■	■	■	■
	4	Organización internacional	■	■	■	■	■	■
	5	Agencia de la Administración nacional	■	■	■	■	■	■
	6	Agencia de desarrollo de los EM	■	■	■	■	■	■
Kenia								
	1	Agencia de la Administración nacional	■	■	■	■	■	■
	2	Organización internacional	■	■	■	■	■	■
	3	Organización internacional	■	■	■	■	■	■
	4	Agencia de desarrollo de los EM	■	■	■	■	■	■
	5	Agencia de la Administración nacional	■	■	■	■	■	■
	6	Agencia de la Administración nacional	■	■	■	■	■	■
	7	Agencia de la Administración nacional	■	■	■	■	■	■
	8	Organización financiera internacional	■	■	■	■	■	■
Zambia								
	1	Agencia de desarrollo de los EM	■	■	■	■	■	■
	2	Organización internacional	■	■	■	■	■	■
	3	ONG internacional	■	■	■	■	■	■
	4	Organización financiera internacional	■	■	■	■	■	■
	5	Organización internacional	■	■	■	■	■	■
	6	Agencia de desarrollo de los EM	■	■	■	■	■	■

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Siglas y acrónimos

CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo.
IVCDI	Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional — Europa Global
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PIP	Programa indicativo plurianual

Glosario

Asistencia alimentaria	Ayuda proporcionada en previsión de una crisis humanitaria, durante la misma o después de ella, ya sea mediante suministros de alimentos o en efectivo para comprar alimentos.
Ayuda humanitaria	Asistencia prestada para salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante las emergencias y después de estas, en particular a través de alimentos, alojamiento, agua, asistencia sanitaria y servicios de protección.
Cooperación para el desarrollo	Política de colaboración con los países en desarrollo para promover el desarrollo sostenible, reducir la pobreza y fortalecer las instituciones a través de la ayuda financiera, la asistencia técnica y el apoyo político.
Efecto	Cambios inmediatos o a largo plazo que provoca un proyecto y que normalmente tienen que ver con sus objetivos, como los beneficios derivados de mejores prácticas agrícolas.
Emaciación	Forma de desnutrición aguda caracterizada por un peso bajo para la altura, debido a la rápida pérdida de peso o a la incapacidad para ganar peso, a menudo como consecuencia de una dieta inadecuada o una enfermedad.
Gestión directa	Gestión de un fondo o un programa de la UE únicamente por la Comisión, a diferencia de la gestión compartida o gestión indirecta.
Gestión indirecta	Método de ejecución del presupuesto de la UE por el que la Comisión encomienda las tareas de ejecución a otras entidades (como organizaciones internacionales y no gubernamentales).
Global Gateway	Estrategia de la UE para forjar vínculos en todo el mundo invirtiendo en infraestructuras digitales, energéticas y de transporte y reforzando los sistemas de salud, educación e investigación.
Impacto	Consecuencias más amplias a largo plazo de un proyecto o programa finalizado, como beneficios socioeconómicos para el conjunto de la población.
Marco lógico	Herramienta de planificación detallada que comprende la ejecución, gestión, vigilancia y evaluación de un proyecto. También denominado logframe .
Nutrición	Ingesta, absorción y utilización de nutrientes procedentes de los alimentos.
Objetivos de Desarrollo Sostenible	Diecisiete objetivos establecidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible con objeto de estimular la acción de todos los países en esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta. También denominados objetivos oficiales de desarrollo .
Realización	Lo que se produce o consigue mediante un proyecto, como la impartición de cursos de formación o la construcción de una carretera.

Retraso del crecimiento

Deficiencia en el crecimiento y el desarrollo de los niños debido a la desnutrición crónica, que se traduce en una talla baja para la edad y efectos cognitivos y en la salud a largo plazo.

Seguridad alimentaria

Situación en la que todas las personas tienen acceso estable a alimentos suficientes, seguros y nutritivos.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2025-20>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2025-20>

Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y diseña estas tareas de auditoría de forma que tengan la máxima repercusión habida cuenta de los riesgos relativos al rendimiento o la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala III (Acciones exteriores, seguridad y justicia), presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Katja Mattfolk, jefa de Gabinete, y Paolo Rexha, agregado de Gabinete; Pietro Puricella, gerente principal; Kim Hublé, jefa de tarea, y los auditores Aino Rantanen, Aurélia Petliza y Edwin van Veen. Michael Pyper prestó asistencia lingüística. Alexandra Damir-Binzaru prestó asistencia en el diseño gráfico.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Pietro Puricella



Edwin van Veen



Michael Pyper

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2025

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019 del Tribunal de Cuentas Europeo](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Portada - ©Riccardo Niels Mayer – stock.adobe.com.

Ilustración 1 – Los iconos se han diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Ilustraciones 2 y 3 – Fuente del mapa: [lesniewski](#) - stock.adobe.com.

Ilustración 6 | Fuente del mapa: [Olli](#) – stock.adobe.com.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-5770-5	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/2076860	QJ-01-25-052-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5771-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/0360516	QJ-01-25-052-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 20/2025](#): «Apoyo de la Comisión a la lucha contra el hambre en el África subsahariana - Su orientación a la sostenibilidad y al impacto es loable, pero insuficiente», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

Evaluamos los esfuerzos de la Comisión orientados al desarrollo para luchar contra la inseguridad alimentaria y la desnutrición en el África subsahariana. En conjunto, la Comisión ha hecho grandes esfuerzos, pero sus acciones no siempre se han dirigido a aquellos con mayores necesidades, y han carecido de impacto y sostenibilidad. La ausencia de criterios claros para priorizar las regiones o los grupos destinatarios, sumada al hecho de que las necesidades superaban los fondos disponibles, ha limitado la eficacia global de las intervenciones. Aunque la coordinación ha sido satisfactoria, las insuficiencias en el diseño y la supervisión de los proyectos, así como las dificultades para abordar las causas profundas de la inseguridad alimentaria, han afectado negativamente a la sostenibilidad y al impacto previstos. Aunque las acciones de la UE se han adecuado a las políticas de los países socios, y las acciones de la Comisión han contribuido a la realización de avances, la reducción de la desnutrición y la inseguridad alimentaria sigue planteando retos significativos. Formulamos recomendaciones para las acciones futuras.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact
Sitio web: eca.europa.eu
Redes sociales: @EUauditors