World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Junta Ejecutiva
Segundo período de sesiones ordinario
Roma, 16-18 de noviembre de 2026

Distribución: general
Fecha: 25 de septiembre de 2026
Original: inglés

Tema 5 del programa
WFP/EB.2/2026/5-B/1
Asuntos financieros y presupuestarios
Para decisión

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (https://executiveboard.wfp.org/es).

Propuesta de ampliación de los criterios para concertar acuerdos de emparejamiento

Resumen

De conformidad con el artículo XIII.2 del Estatuto del PMA y el artículo XIII.4 (c) de su Reglamento General, algunos donantes pueden, en virtud de acuerdos de "emparejamiento", hacer contribuciones al PMA que por sí solas no se atienen al principio de recuperación total de los costos. En el caso de esos donantes, las disposiciones vigentes permiten combinar las contribuciones de dos o más fuentes para poder sufragar todos los costos conexos correspondientes a la contribución original "emparejada". Al formalizar el principio de emparejamiento de las contribuciones en 2004, el PMA se proponía aumentar sus recursos y ampliar su base de donantes, en particular en los países menos adelantados y en los países de bajos ingresos y de ingresos bajos/medianos, al tiempo que preservaba plenamente el principio de recuperación total de los costos en el que se sustenta su modelo financiero.

Habida cuenta del gran efecto catalizador que ha demostrado tener el emparejamiento de las contribuciones, tanto para aumentar los recursos como para apuntalar los esfuerzos encaminados a ampliar la base de donantes, el PMA propone ampliar la admisibilidad al mecanismo de emparejamiento para incluir a los países de ingreso mediano alto, que actualmente no pueden acogerse al mismo y tienen potencial para crecer como donantes. En el presente documento se exponen los motivos que justifican la ampliación propuesta, las experiencias recientes y las oportunidades perdidas en relación con el emparejamiento, así como un conjunto conexo de parámetros y de mejoras en los informes que se presentan a la Junta Ejecutiva, cuyo objetivo es garantizar que, una vez ampliada la admisibilidad, el emparejamiento no pierda su efecto catalizador, conserve su carácter excepcional y sea plenamente coherente con el principio de recuperación total de los costos.

Coordinadores del documento:

Sra. R. Dagash-Kamara
Subdirectora Ejecutiva
Departamento de Asociaciones e Innovación
Correo electrónico: rania.dagash@wfp.org

Sr. C. Monier
Jefe de Finanzas
Correo electrónico: christophe.monier@wfp.org

Sra. M. Barrett
Directora
Servicio de Financiación Estratégica e Innovadora
Correo electrónico: michelle.barrett@wfp.org

Proyecto de decisión*

Tras examinar el documento titulado "Propuesta de ampliación de los criterios para concertar acuerdos de emparejamiento" (WFP/EB.2/2026/5-B/1), la Junta:

i) *recuerda* que la clasificación de los países —establecida por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)— en "países menos adelantados", "países de bajos ingresos" y "países de ingresos bajos/medianos" lleva utilizándose desde 2004 (WFP/EB.3/2004/4-C) para determinar la admisibilidad de los Gobiernos donantes para hacer contribuciones sin atenerse al principio de recuperación total de los costos, según lo dispuesto actualmente en el artículo XIII.4 (c) del Reglamento General;

ii) *decide* sustituir la clasificación del CAD de la OCDE por la clasificación del Grupo Banco Mundial a los efectos de determinar qué condiciones deben satisfacer los países para poder recibir asistencia con el fin de garantizar la recuperación total de los costos con arreglo al artículo XIII.4 (c) del Reglamento General, de modo que los países clasificados por el Grupo Banco Mundial como "de ingreso bajo" o "de ingreso mediano bajo" puedan recibir dicha asistencia;

iii) *decide*, con sujeción a los parámetros establecidos en los párrafos 32 a 39 del presente documento, que los países clasificados como "de ingreso mediano alto" por el Grupo Banco Mundial también podrán hacer contribuciones sin atenerse a la recuperación total de los costos con arreglo al artículo XIII.4 (c) del Reglamento General, con la salvedad de que todos los costos operacionales y los costos de apoyo de dichas contribuciones se sufraguen mediante contribuciones de otro u otros donantes, sin recurrir al Fondo del PMA ni a la monetización;

iv) *decide además* que estos criterios se aplicarán a las contribuciones recibidas en virtud de acuerdos celebrados con posterioridad a la fecha de la presente decisión, y

v) *acoge con satisfacción* la mejora de la información que se presenta sobre las contribuciones recibidas con arreglo al artículo XIII.4 (c) del Reglamento General y el examen de la ampliación de la admisibilidad que se llevará a cabo de conformidad con los párrafos 35 y 41 del presente documento.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

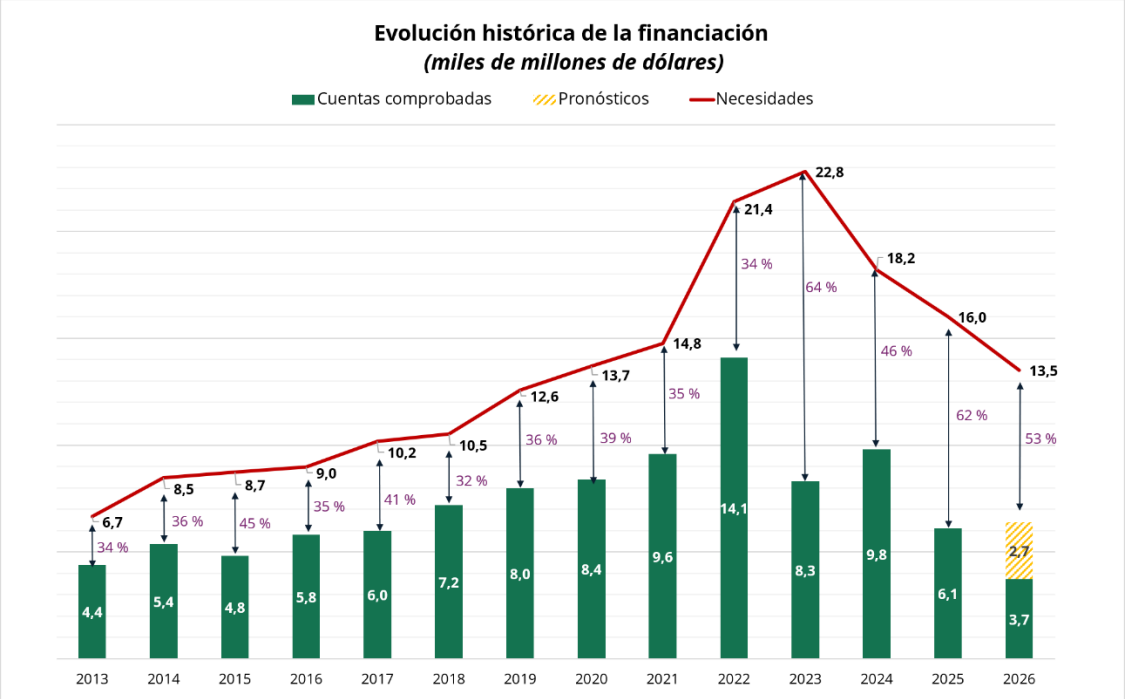
1. Antecedentes

Evolución de la financiación e importancia de diversificar la base de donantes del PMA

1. En el último decenio, la financiación del PMA ha pasado de una tendencia al crecimiento a una situación de inestabilidad. Las contribuciones confirmadas aumentaron de 4.800 millones de dólares EE. UU. en 2015 a una cifra récord de 14.100 millones de dólares en 2022, como consecuencia de un período de necesidades y financiación excepcionales. Desde entonces, las contribuciones han disminuido drásticamente y se prevé que se sitúen en torno a los 6.400 millones de dólares este año y a los 6.300 millones de dólares en 2027.

2. Los recursos no han aumentado al mismo ritmo que las necesidades: el déficit de financiación anual se amplió al 63 % en 2023 y se prevé que supere el 50 % en 2026, pese al reajuste a la baja de los planes de ejecución. Este déficit constituye ahora una limitación que condiciona el establecimiento de prioridades, la gestión de la cartera de operaciones y la capacidad del PMA para mantener la asistencia a la debida escala.

Figura 1: Contribuciones confirmadas, necesidades operacionales y déficit de financiación, 2015-2026



Fuente: Informe estadístico semanal, 3 de agosto de 2026.

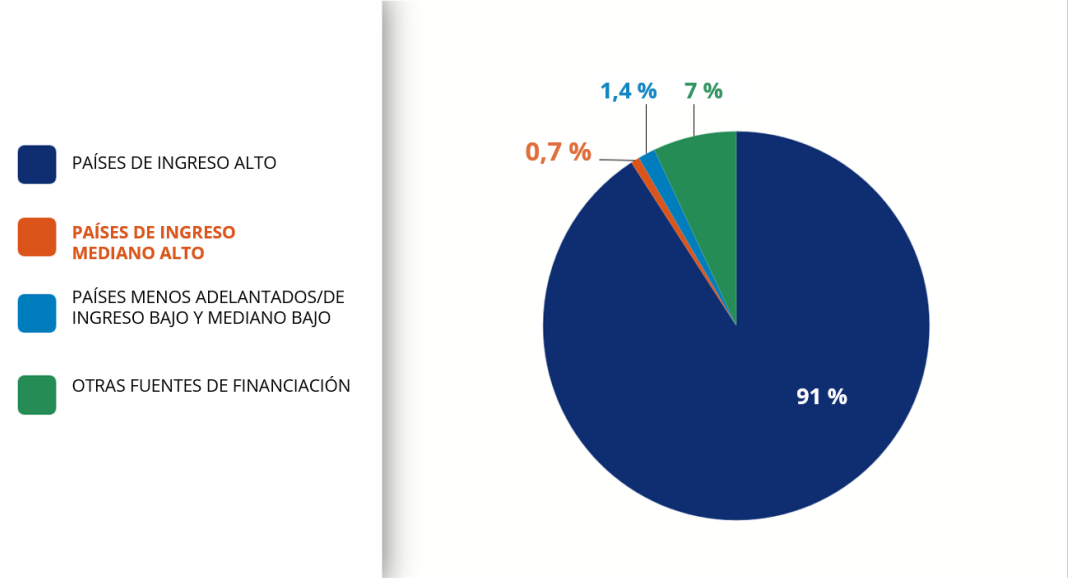
3. La evolución de la financiación del PMA es reflejo de un deterioro general del entorno de financiación. Los datos del CAD de la OCDE muestran que la asistencia oficial para el desarrollo disminuyó en 2024 por primera vez tras cinco años de crecimiento, y que la ayuda humanitaria también se redujo.

4. Para el PMA, esto hace aún más necesario preservar las asociaciones ya establecidas al tiempo que amplía la base de financiación. En 2025, el 81 % de las contribuciones confirmadas procedió de los Estados miembros del CAD de la OCDE (los cinco donantes principales aportaron por sí solos el 61 %), lo que supone un importante riesgo de concentración.

5. Como puede verse en la figura 2, la elevada proporción de contribuciones de los Estados miembros del CAD de la OCDE no es exclusiva de 2025: el promedio de la base de

contribuciones del PMA en los últimos 10 años muestra una gran concentración, ya que los países de ingreso alto aportaron más del 90 % de las contribuciones, mientras que otras fuentes de financiación (entre ellas, las instituciones financieras internacionales y el sector privado) representaron, en promedio, alrededor del 7 %. Los países menos adelantados, los países de ingreso bajo y los países de ingreso mediano bajo representaron aproximadamente el 1,4 %, mientras que los países de ingreso mediano alto, solo alrededor del 0,7 %.

Figura 2: Distribución porcentual media de las contribuciones al PMA en el decenio 2016-2025



Fuente: Estadísticas sobre las contribuciones al PMA.

6. Diversificar la financiación y la base de donantes del PMA es cada vez más esencial para mantener el alcance operacional, reducir el riesgo de concentración y fortalecer la resiliencia institucional. La estrategia de movilización de recursos para el período 2026-2029 establece tres vías para fortalecer la base de financiación del PMA: proteger las asociaciones de larga data; aumentar el apoyo de los asociados nuevos y con un gran potencial, y diversificar los recursos entre fuentes de financiación públicas, privadas e innovadoras. Los donantes gubernamentales habituales seguirán siendo la piedra angular del modelo de financiación del PMA, pero el crecimiento futuro dependerá cada vez más de una base más amplia, que comprende los países donde se ejecutan programas, las instituciones financieras internacionales, los asociados no pertenecientes al CAD de la OCDE, los fondos mancomunados de las Naciones Unidas, los agentes del sector privado y los mecanismos de financiación innovadores.

7. El análisis de la evolución de las contribuciones gubernamentales muestra que los países donde se ejecutan programas constituyen una parte cada vez más importante de la base de donantes del PMA, gracias, en parte, a mecanismos como el emparejamiento de las contribuciones. En los últimos dos decenios han aumentado las contribuciones de los países de ingreso mediano bajo, los países de ingreso bajo y los países menos adelantados; el emparejamiento ha ayudado a estos asociados a superar las limitaciones relacionadas con los costos conexos y a contribuir a las operaciones del PMA (en la mayoría de los casos, en sus propios países), favoreciendo así el sentido de apropiación nacional y respetando al mismo tiempo el principio de recuperación total de los costos. Los datos de los últimos cinco años muestran un notable incremento de las contribuciones de los países de ingreso mediano bajo: el número de estos donantes aumentó un 20 %, y el valor medio anual recibido, en dólares, se triplicó en el mismo período, a menudo gracias al emparejamiento.

8. Permitir que también los países de ingreso mediano alto se acojan al mecanismo de emparejamiento daría la posibilidad a una gama más amplia de asociados de aumentar el apoyo que prestan al PMA, y ofrecería a los países donde se ejecutan programas la posibilidad, cuando proceda, de dejar de ser meros receptores para convertirse en asociados que financian sus propios programas y asumen la función de contribuyentes, al tiempo que facilitaría las contribuciones de los países de ingreso mediano alto que apoyan las operaciones del PMA a nivel nacional, regional o mundial. Al abordar las limitaciones relacionadas con los costos conexos, esta ampliación podría desbloquear recursos adicionales, diversificar la base de donantes del PMA y reducir la dependencia de una financiación concentrada entre los países de ingreso alto.

Emparejamiento de las contribuciones en el marco del examen del modelo de financiación del PMA

9. La ampliación propuesta de los criterios de admisibilidad para poder concertar acuerdos de emparejamiento de las contribuciones forma parte de un proceso más amplio de examen del modelo de financiación del PMA, motivado por la disminución de los recursos aportados por los donantes habituales. Con la puesta en marcha de un nuevo Plan Estratégico en 2026 y tras dos o tres ciclos de planes estratégicos para los países (PEP), este es un momento oportuno para examinar los mecanismos financieros del PMA y determinar opciones que permitan ampliar los canales de contribución, al tiempo que se salvaguardan plenamente las políticas de recuperación total de los costos en que se sustenta la integridad financiera del PMA.

10. El emparejamiento constituye una de las excepciones previstas en el artículo XIII.4 (c) del Reglamento General; se trata de un medio alternativo para lograr la recuperación total de los costos consistente en combinar las contribuciones de varios donantes o fuentes de financiación para garantizar que todos los costos conexos de la contribución original "emparejada"[1] queden cubiertos. La diferencia fundamental entre el emparejamiento y otras excepciones al principio de recuperación total de los costos es que el emparejamiento preserva plenamente dicho principio, ya que se cubren todos los costos.

11. Una ampliación limitada del emparejamiento, respaldada por principios rectores claros y una mejora de los informes que se presentan a la Junta, permitiría al PMA aceptar contribuciones estratégicamente valiosas que, de otro modo, no podrían aprovecharse simplemente porque los criterios de admisibilidad vigentes no incluyen a los países de ingreso mediano alto. Esta propuesta contribuye directamente al logro de los objetivos del examen del modelo de financiación: ampliar los canales de contribución, acelerar la diversificación y desbloquear recursos adicionales, manteniendo al mismo tiempo la transparencia y una gestión financiera prudente.

2. Principio de recuperación total de los costos y emparejamiento de las contribuciones

12. Dado que el PMA se financia al 100 % con contribuciones voluntarias y no recibe cuotas, funciona según un modelo de recuperación total de los costos, mediante el cual cada donante debe sufragar todos los costos operacionales y de apoyo de sus propias contribuciones.

13. El Estatuto, el Reglamento General y el Reglamento Financiero del PMA regulan el principio de recuperación total de los costos, su aplicación y sus excepciones y exenciones. En el

[1] En este contexto, una contribución "emparejada" es la contribución principal, que puede consistir en efectivo, productos en especie, servicios o artículos no alimentarios.

artículo XIII.2 del Estatuto se establece que, salvo contadas excepciones, todas las contribuciones deben ajustarse a este principio:

> ***Artículo XIII.2 del Estatuto***
>
> *"Los donantes podrán hacer sus contribuciones en productos adecuados, en dinero y en servicios aceptables, de acuerdo con los Artículos del Reglamento General estipulados de conformidad con el presente Estatuto. A menos que en el Reglamento General se disponga lo contrario respecto de los países en desarrollo, los países con economías en transición y otros donantes no habituales, o en otros casos extraordinarios, cada donante proporcionará contribuciones en dinero suficientes para sufragar por completo los costos operacionales y de apoyo de sus propias contribuciones."*

14. El artículo XIII.4 del Reglamento General desarrolla lo dispuesto en el artículo XIII.2 del Estatuto y establece en detalle la aplicación del principio de recuperación total de los costos, así como sus excepciones y exenciones. Más concretamente, el artículo XIII.4 (c) del Reglamento General establece la excepción relativa al emparejamiento de las contribuciones para un grupo limitado de donantes que pueden recurrir a este mecanismo, indicando que las contribuciones de dos o más donantes (o fuentes de financiación) pueden combinarse para cumplir los requisitos de recuperación total de los costos respecto de la contribución original emparejada (es decir, para garantizar que se sufraguen todos los costos conexos necesarios)[2].

> ***Artículo XIII.4 (c) del Reglamento General***
>
> *Los Gobiernos de países en desarrollo, países con economías en transición y demás donantes no habituales, según lo determinado por la Junta, podrán hacer contribuciones sin atenerse al principio de recuperación total de los costos, siempre que:*
>
> *i) todos los costos operacionales y de apoyo se sufraguen mediante contribuciones de otro u otros donantes, la monetización de parte de las contribuciones o bien recurriendo al Fondo del PMA;*
>
> *ii) dichas contribuciones redunden en beneficio del PMA y no supongan para este obligaciones administrativas o de presentación de informes desproporcionadas, y*
>
> iii) *el Director Ejecutivo considere que aceptar la contribución favorece a los beneficiarios del PMA.*

15. El mecanismo de emparejamiento se introdujo en 1998[3] y permitió al PMA aceptar productos o servicios adecuados de donantes no habituales que no podían aportar el efectivo necesario para sufragar los costos conexos; la recuperación total de los costos se lograba, en cambio, acompañando esas contribuciones con aportaciones en efectivo de otros donantes o recurriendo al Fondo del PMA[4].

---

[2] El texto completo del Estatuto y el Reglamento General se puede consultar en el siguiente enlace: Estatuto, Reglamento General, Reglamento Financiero, Reglamento de la Junta Ejecutiva del PMA (septiembre de 2025).

[3] "Informe del Grupo de trabajo oficial sobre el examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA" (WFP/EB.1/99/4-A).

[4] A los efectos del presente documento, por "emparejamiento de las contribuciones" se entiende el apoyo prestado con el fin de lograr la recuperación total de los costos en el caso de los donantes que pueden acogerse a este mecanismo; el apoyo destinado a sufragar los costos conexos procede de otros donantes o se obtiene recurriendo al Fondo del PMA o a la monetización.

16. Un documento de política de 2004[5] formalizó el emparejamiento de las contribuciones, estableciendo el ingreso nacional bruto por habitante como criterio de admisibilidad para los donantes gubernamentales y definiendo como países que pueden acogerse al mecanismo de emparejamiento a los países menos adelantados, los países de ingresos bajos y los países de ingresos bajos/medianos, según los definía el CAD de la OCDE, lo que permitió precisar la aplicación del artículo XIII.4 (c) del Reglamento General[6]. Esto sirvió de base a la labor emprendida por el PMA para ampliar su base de donantes y promover la cooperación Sur-Sur, al tiempo que se salvaguardaba el principio de recuperación total de los costos.

17. En 2018, en el marco del examen de la hoja de ruta integrada, se amplió el alcance de los acuerdos de emparejamiento a las contribuciones en efectivo[7], en consonancia con la transición del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, lo que permitió a los Gobiernos anfitriones con restricciones legislativas para sufragar los costos generales (en particular, los costos indirectos) aportar contribuciones en efectivo. Desde entonces, la Junta ha ampliado aún más la definición de donantes no habituales que pueden acogerse al mecanismo de emparejamiento, a fin de incluir a los donantes del sector privado (aprobado en 2022[8]) y a los fondos verticales[9], como el Fondo de Adaptación y el Fondo Verde para el Clima (aprobado en 2025)[10].

3. Uso reciente de acuerdos de emparejamiento de las contribuciones y oportunidades perdidas

18. Aunque el emparejamiento representa en promedio menos del 1 % de las contribuciones anuales, su valor estratégico es considerablemente mayor que su volumen, dado que ha propiciado nuevas asociaciones, ha permitido a los Gobiernos anfitriones contribuir a sus propios programas y, a fin de cuentas, ha ampliado la base de donantes del PMA. En el anexo se ofrecen ejemplos de acuerdos de emparejamiento.

19. En los últimos 10 años, los acuerdos de emparejamiento han consistido principalmente en que los Gobiernos anfitriones aportaran contribuciones, en efectivo o en especie, a programas en sus propios países. Con la excepción de Ucrania, el 99 % de las contribuciones emparejadas en los últimos cinco años fueron aportadas por Gobiernos anfitriones para sus propios programas, correspondiendo el 20 % a países menos adelantados y el 80 %, a países de ingreso mediano bajo.

---

[5] "Nuevas asociaciones para responder a las nuevas necesidades – Ampliación de la base de donantes del PMA" (WFP/EB.3/2004/4-C), párrafos 17 a 19.

[6] En el momento de la publicación del documento de política de 2004, el artículo del Reglamento General relativo al emparejamiento de las contribuciones era el XIII.4 (e). Tras una serie de actualizaciones, ahora figura en el artículo XIII.4 (c) del Reglamento General.

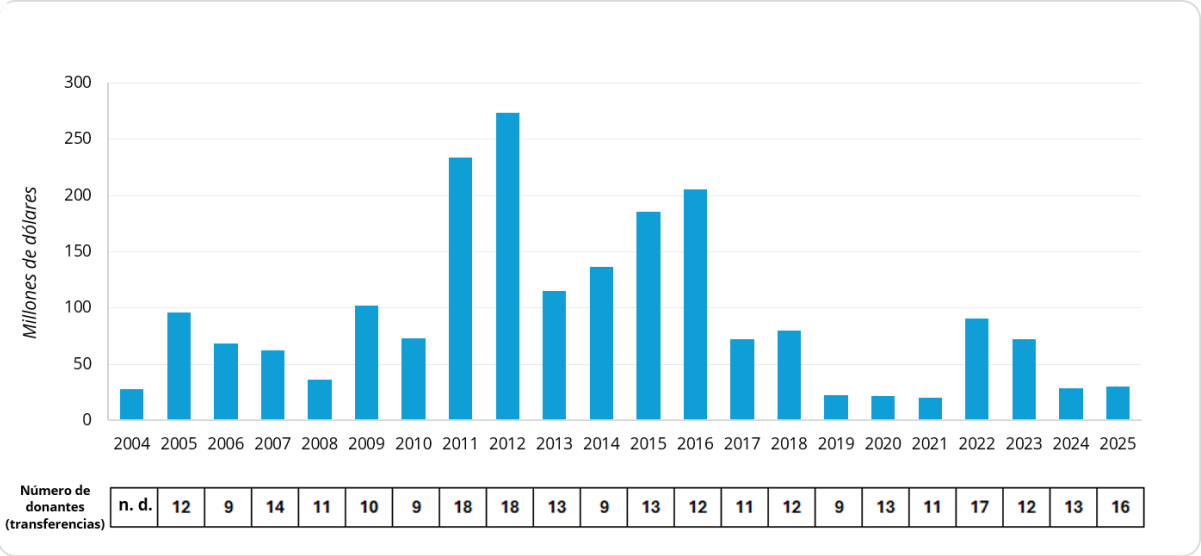
[7] "Informe de actualización sobre la hoja de ruta integrada" (WFP/EB.2/2018/5-A/1).

[8] "Clasificación de los donantes del sector privado como donantes no habituales con arreglo al artículo XIII.4 (c) del Reglamento General" (WFP/EB.A/2022/6-C/1/Rev.1).

[9] A los efectos de los acuerdos de emparejamiento del PMA, por "fondos verticales" se entiende los que forman parte del mecanismo financiero de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a saber: el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Fondo Verde para el Clima, el Fondo Especial para el Cambio Climático, el Fondo para los Países Menos Adelantados, el Fondo de Adaptación y el Fondo de Respuesta a las Pérdidas y los Daños.

[10] "Plan de Gestión del PMA 2026-2028" (WFP/EB.2/2025/5-A/1/Rev.2). En particular, véanse los párrafos 28 a 30 y el anexo IX.

Figura 3: Emparejamiento de las contribuciones, 2004-2025
(importe anual en millones de dólares y número de donantes)



Fuente: Informes de la Dirección Ejecutiva sobre las contribuciones y las reducciones o exenciones del pago de los costos (artículo XIII.4 (f) del Reglamento General), presentados a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual bajo el epígrafe "Asuntos financieros y presupuestarios".

20. Como puede apreciarse en la figura 3, el nivel anual del emparejamiento de las contribuciones ha variado considerablemente a lo largo de los años. Los niveles más altos se observan a principios de la década de 2010; la reducción posterior es, de hecho, un indicador de éxito, ya que refleja los cambios registrados en el apoyo de países como Bangladesh y el Pakistán, que comenzaron a colaborar con el PMA mediante contribuciones en especie respaldadas por acuerdos de emparejamiento, las cuales evolucionaron y se diversificaron hasta incluir contribuciones en efectivo conformes con el principio de recuperación total de los costos.

21. Un análisis de las contribuciones de los donantes que pueden acogerse al mecanismo de emparejamiento indica que, en promedio, aproximadamente dos tercios de las contribuciones recibidas de los países menos adelantados, los países de ingreso bajo y los países de ingreso mediano bajo se obtenían hace 10 años gracias al emparejamiento. En comparación con las estadísticas sobre las contribuciones de los últimos años, la proporción de las contribuciones de esos donantes vinculada al emparejamiento se redujo a aproximadamente el 17 %. Esto indica que, a medida que las asociaciones han madurado, la dependencia del emparejamiento para facilitar las contribuciones ha ido disminuyendo con el tiempo, lo que ha favorecido la evolución hacia formas de financiación más independientes y hacia un menor recurso al emparejamiento. Esta evolución parece indicar que el emparejamiento puede servir como mecanismo de transición o "iniciador", que ayuda a los países a entablar asociaciones estratégicas con el PMA y a avanzar gradualmente hacia la condición de donantes habituales, con una menor dependencia de este mecanismo.

Estudio de caso – Pakistán: de las contribuciones facilitadas por los acuerdos de emparejamiento a la financiación a gran escala proporcionada por el Gobierno anfitrión

El Pakistán ilustra el tipo de transición respecto de las contribuciones que los acuerdos de emparejamiento pueden favorecer. La colaboración con el PMA como donante comenzó en 2005/06, y gran parte de su apoyo durante el decenio siguiente estuvo vinculada a esos acuerdos. Durante ese período, el emparejamiento contribuyó a consolidar una asociación duradera y favoreció una expansión gradual del volumen de las contribuciones, que pasaron de 100.000 dólares en 2005 a más de 80 millones de dólares en 2015. La naturaleza del apoyo del Pakistán también evolucionó: las primeras contribuciones fueron principalmente en especie, mientras que las contribuciones en efectivo fueron, en un principio, modestas e intermitentes. A partir de 2018, las contribuciones en efectivo aumentaron considerablemente y pasaron de aproximadamente 1,5 millones de dólares a más de 200 millones de dólares en 2021. En 2026, el Pakistán ha aportado 419 millones de dólares íntegramente en efectivo, lo que lo convierte en el tercer mayor contribuyente del PMA en lo que va de año; este apoyo ha beneficiado, en conjunto, a 8,2 millones de personas a lo largo de un período de tres años. Esta evolución demuestra cómo el emparejamiento puede servir como mecanismo de transición y ayudar a los Gobiernos anfitriones a pasar, con el tiempo, de las contribuciones en especie con arreglo al sistema de emparejamiento a una financiación en efectivo a mayor escala que fomenta el sentido de apropiación nacional y refuerza la base de donantes del PMA. Cabe destacar que la experiencia del Pakistán también pone de relieve que estas transiciones son graduales y suelen llevarse a cabo durante un período prolongado: en este caso, el paso de las contribuciones iniciales, facilitadas por acuerdos de emparejamiento, a la financiación en efectivo a gran escala tardó unos 20 años.

Efecto multiplicador del emparejamiento

22. Desde que se empezó a aplicar en el PMA, el emparejamiento de las contribuciones ha tenido un efecto multiplicador medio de 1,6, lo que significa que por cada dólar aportado para sufragar los costos conexos el PMA ha obtenido en promedio 1,6 dólares adicionales en contribuciones para transferencias (en efectivo o en especie) que, de otro modo, no habría recibido[11].

Estudio de caso – Fondos verticales en Tayikistán: efecto multiplicador de 13:1 gracias al emparejamiento

Una asignación de 2,45 millones de dólares del Fondo de contrapartida de las contribuciones de los nuevos donantes en Tayikistán permitió desbloquear una contribución de 32,1 millones de dólares del Fondo Verde para el Clima (para el período 2026-2031). Este acuerdo de emparejamiento, con un efecto multiplicador de 13:1, contribuyó a diversificar la financiación del PMA y a fortalecer sus asociaciones estratégicas en materia de financiación climática, además de movilizar un volumen importante de financiación plurianual, lo que ilustra el valor catalizador del emparejamiento de las contribuciones[12].

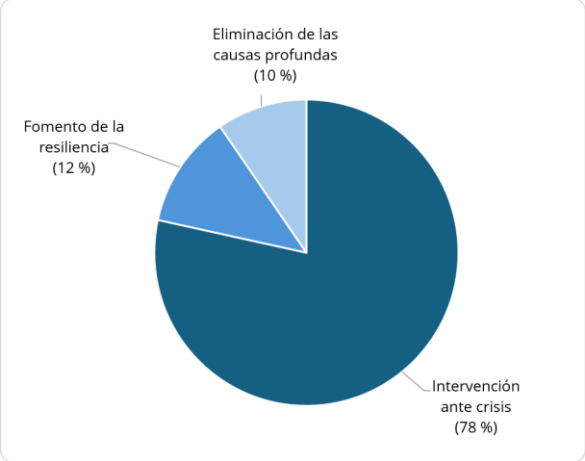
[11] Este cálculo se refiere al período comprendido entre 2021 y 2025 y no incluye el apoyo reciente a los acuerdos de emparejamiento relacionados con la Iniciativa del Mar Negro y el proyecto "Cereales de Ucrania" (Grain from Ukraine), que constituye un caso atípico, ya que abarca varias situaciones de emergencia complejas y, en consecuencia, conlleva mayores costos conexos.

[12] Para más información, véase el anexo.

Emparejamiento por esfera prioritaria

23. El análisis del apoyo prestado en el marco de los acuerdos de emparejamiento durante el período 2021-2025 muestra que la mayor parte de dichos acuerdos ha respaldado directamente actividades del PMA relacionadas con las intervenciones de emergencia (véase la figura 4).

Figura 4: Emparejamiento de las contribuciones por esfera prioritaria, 2021-2025

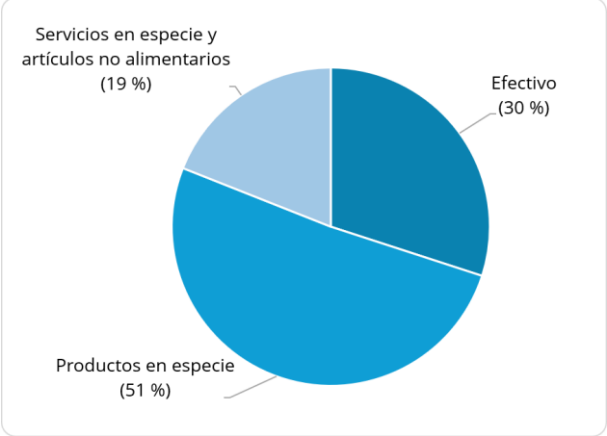


24. Sin embargo, este período estuvo muy marcado por el programa de emparejamiento relacionado con Ucrania (Iniciativa del Mar Negro y proyecto "Cereales de Ucrania"), de gran escala y centrado en la respuesta a situaciones de emergencia, que, por sí solo, representó el 55 % de todos los acuerdos de emparejamiento de esos años. Si se excluye ese programa, el panorama cambia considerablemente: las actividades destinadas a abordar las causas profundas y fomentar la resiliencia alcanzan el 43 % del valor total de los acuerdos de emparejamiento durante ese período.

Emparejamiento de las contribuciones por modalidad

25. El emparejamiento permite desbloquear contribuciones en diversas modalidades al tiempo que preserva el principio de recuperación total de los costos y respalda la aplicación de los PEP. En la figura 5 se muestra la distribución de las contribuciones recibidas en virtud de acuerdos de emparejamiento en 2025 por modalidad: en especie, en efectivo y en forma de servicios y artículos no alimentarios. Cabe señalar que la inclusión de las contribuciones en efectivo no se aprobó hasta 2018, fecha relativamente reciente en comparación con el inicio del emparejamiento de las contribuciones en especie.

Figura 5: Emparejamiento de las contribuciones por modalidad, 2025



Oportunidades perdidas debido a las restricciones de acceso al mecanismo de emparejamiento

26. Aunque el emparejamiento de las contribuciones ha permitido ampliar la base de donantes y las asociaciones del PMA, los criterios de admisibilidad vigentes también han hecho que se perdieran algunas oportunidades. Los ejemplos que figuran a continuación ilustran las consecuencias prácticas de esta limitación en un momento en el que el PMA trata de preservar su capacidad para operar a la debida escala, diversificar su base de financiación y responder a necesidades acuciantes y prolongadas. En cada uno de estos casos, se propuso una contribución al PMA que no pudo aceptarse porque el asociado en cuestión no podía sufragar todos los costos conexos ni cumplía los criterios para el emparejamiento. Si el asociado hubiera cumplido dichos criterios, esas contribuciones podrían haber respaldado operaciones de gran envergadura que sufrían graves interrupciones del suministro y podrían haber permitido establecer nuevas asociaciones con aliados estratégicamente importantes o fortalecer las ya existentes.

27. **Productos alimenticios producidos por un Gobierno para programas nacionales.** En un caso concreto, el Gobierno de un país de ingreso mediano alto, que ya era el principal contribuyente de su propio programa, propuso aportar 1.300 toneladas de alimentos compuestos fortificados por un valor de 3,2 millones de dólares. Esto habría abierto una nueva esfera de asociación estratégica mediante la ampliación de un programa de nutrición. Sin embargo, la legislación nacional no permitía sufragar los costos conexos correspondientes a ese producto y, dado que el Gobierno no cumplía los criterios de admisibilidad vigentes para el emparejamiento, el PMA no pudo aceptar la contribución. Si el PMA hubiera podido aceptarla, el producto fortificado de producción nacional se habría integrado en los programas nacionales de asistencia alimentaria, lo que habría ampliado los recursos disponibles, apoyado los sistemas de producción locales y reforzado la intervención dirigida desde el Gobierno.

28. **Existencias estratégicas de alimentos para intervenciones de emergencia.** En otro caso, un país de ingreso mediano alto ofreció 17.000 toneladas de trigo en grano, por valor de unos 5 millones de dólares, para uno de los programas de emergencia de mayor envergadura del PMA. Esta contribución habría permitido aliviar la fuerte presión sobre la cadena de suministro y satisfacer las necesidades de cereales de 1,9 millones de personas vulnerables durante unos tres meses, en un momento en que las reservas del PMA se estaban agotando y el programa ya se estaba reduciendo de forma significativa. Sin embargo, el donante no podía cubrir los costos conexos y, aunque se había encontrado otro donante dispuesto a sufragarlos, no fue posible recurrir al emparejamiento porque el país de ingreso mediano alto no cumplía los criterios de admisibilidad.

4. Propuesta de ampliación del mecanismo de emparejamiento de las contribuciones

Propuesta sobre el emparejamiento: ampliación limitada a los países de ingreso mediano alto

29. El emparejamiento tiene un efecto catalizador demostrado al facilitar las contribuciones; además, salvaguarda la viabilidad financiera de las operaciones del PMA pues garantiza, en última instancia, la recuperación total de los costos correspondientes a esas contribuciones. Sobre esta base, y teniendo en cuenta las orientaciones y observaciones de la Junta, el PMA propone ampliar de forma limitada los criterios de admisibilidad para incluir a los países de ingreso mediano alto. La ampliación propuesta tiene un alcance limitado y no requeriría ningún cambio en el texto actual del artículo XIII.4 (c) del Reglamento General, en el que se dispone que la admisibilidad de los donantes al mecanismo de emparejamiento de las contribuciones se establece "*según lo determinado*

por la Junta". En consonancia con esto, la Junta ha adoptado anteriormente decisiones para precisar y ampliar la admisibilidad al mecanismo (como se señala en los párrafos 15 a 17, que reflejan la aprobación por la Junta, en 2004, de los criterios de admisibilidad para los países menos adelantados, los países de ingreso bajo y los países de ingreso mediano bajo, así como su ampliación a los donantes del sector privado y los fondos verticales), en consonancia con el enfoque establecido en el presente documento. Esta ampliación iría acompañada de parámetros que orientarían su aplicación a los donantes de ingreso mediano alto que podrían acogerse al mecanismo.

30. Se solicitará la aprobación de la Junta para ampliar el conjunto de países que pueden acogerse al mecanismo de emparejamiento mediante la aplicación del artículo XIII.4 (c) del Reglamento General, que se refiere a los *"Gobiernos de países en desarrollo, países con economías en transición y demás donantes no habituales, según lo determinado por la Junta"*. De este modo, los criterios de admisibilidad se ampliarán también para incluir a los países de ingreso mediano alto.

31. Además, como se ha señalado anteriormente, la Junta ha definido previamente los criterios de admisibilidad de los países menos adelantados, los países de ingreso bajo y los países de ingreso mediano bajo para la asistencia prevista de conformidad con el artículo XIII.4 (c) del Reglamento General, tomando como referencia la clasificación de países publicada por el CAD de la OCDE. El PMA propone revisar esta definición de modo que los países que pueden acogerse al mecanismo de emparejamiento se determinen con arreglo a la clasificación de países publicada por el Grupo Banco Mundial, en lugar de la del CAD de la OCDE. El objetivo de este ajuste es disponer de un marco que se actualice con mayor frecuencia para determinar la admisibilidad, a fin de abordar aquellos casos en que la clasificación del CAD de la OCDE aún no se haya puesto al día[13, 14].

5. Análisis y mitigación de riesgos, y refuerzo de la supervisión y de la presentación de información

Parámetros de gobernanza y mitigación de riesgos

32. La ampliación propuesta de la admisibilidad al emparejamiento a los países de ingreso mediano alto iría acompañada de un conjunto de parámetros que servirían de marco de gobernanza. Estos parámetros se han elaborado a partir de un análisis integrado de riesgos y se han perfeccionado posteriormente celebrando consultas con los miembros de la Junta para garantizar que se preserva el principio de recuperación total de los costos y que las nuevas oportunidades de emparejamiento se utilizan según lo previsto. A continuación se explican con más detalle los riesgos que se han detectado y las correspondientes medidas de mitigación que se han elaborado:

- Evitar que las modalidades de los programas se modifiquen en función de las preferencias de los donantes:
  - Se establecerían límites financieros para mitigar los riesgos de cambios importantes en las modalidades.
  - Se efectuaría una comprobación de la coherencia para garantizar que las modalidades de contribución se ajusten a las actividades previstas en el PEP o en el plan de ejecución.

[13] La lista del Grupo Banco Mundial se actualiza anualmente, mientras que la del CAD de la OCDE —aunque se elabora con datos del Banco Mundial— se actualiza cada tres años.

[14] Cabe señalar que la categoría del CAD de la OCDE "país menos adelantado" no existe en la clasificación del Grupo Banco Mundial, que clasifica a esos países como de "ingreso bajo".

- Se reforzaría la supervisión y se ampliaría la información que se presenta a la Junta.

➢ Preservar los recursos del PMA y la financiación flexible:

- Los nuevos donantes admisibles no podrían recurrir al Fondo del PMA ni a la monetización para hacer posible el emparejamiento.
- Los nuevos donantes admisibles tendrían que encontrar por sí mismos asociados para el emparejamiento.

33. En conjunto, estos parámetros servirían de salvaguarda frente a una elección de modalidades determinada por los donantes y una concentración excesiva de acuerdos de emparejamiento de los países de ingreso mediano alto que obtendrían acceso al mecanismo. Asimismo, garantizarían que el recurso al emparejamiento ampliado siga respondiendo a la demanda, se ajuste al marco aprobado de planificación estratégica por países y a los planes de ejecución y esté sujeto a una supervisión transparente.

Límites máximos (global y por donante)

34. El PMA propone introducir los siguientes límites financieros para los donantes que obtendrían acceso al mecanismo de emparejamiento (es decir, las contribuciones emparejadas de los Gobiernos de países de ingreso mediano alto):

i) **Un límite global anual para los acuerdos de emparejamiento de los países de ingreso mediano alto, equivalente al 10 % de las previsiones globales anuales de contribución del PMA.**

- Si dicho límite se aplicara en 2026, el valor de las contribuciones aportadas mediante acuerdos de emparejamiento quedaría limitado a 640 millones de dólares (el 10 % de las previsiones globales de contribución, cifradas en 6.400 millones de dólares). El límite propuesto se ha calculado triplicando el valor anual máximo del emparejamiento de las contribuciones registrado en los últimos 10 años (205 millones de dólares en 2016), lo que deja margen para un crecimiento sustancial sin que el emparejamiento llegue a predominar en las tendencias de financiación.
- El límite del 10 % propuesto refleja un enfoque prudente y gradual para ampliar los criterios de admisibilidad al emparejamiento de las contribuciones, y se aplicaría al importe total anual de los acuerdos de emparejamiento, es decir, la suma de las transferencias y de todas las contribuciones destinadas a sufragar los costos conexos. Esto permite al PMA ampliar la participación de los donantes que podrían acogerse al mecanismo de emparejamiento, al tiempo que garantiza que sus contribuciones emparejadas sigan representando una parte limitada de la cartera global. La presentación de informes anuales a la Junta permitirá evaluar periódicamente si el límite máximo sigue siendo adecuado, proporcionado y coherente con el objetivo de preservar el principio de recuperación total de los costos y evitar una dependencia excesiva del emparejamiento.

ii) **Un límite anual por donante, equivalente al 10 % del límite global para el emparejamiento,** que, en la práctica, supone el 1 % de las previsiones globales anuales de contribución del PMA, se aplicaría asimismo al valor total de las contribuciones emparejadas aportadas por cada Gobierno donante de ingreso mediano alto en un año civil, sin incluir los costos sufragados por otros donantes.

- Si se aplicara en 2026, un donante podría concertar acuerdos de emparejamiento por un valor máximo de 64 millones de dólares durante el año civil. Este límite debería ser suficiente para permitir el crecimiento de las

contribuciones de cada donante, teniendo en cuenta que ninguna contribución individual de un país de ingreso mediano alto ha superado los 30 millones de dólares en los últimos cinco años. Este límite también garantizaría que varios países de ingreso mediano alto pudieran participar en acuerdos de emparejamiento en un mismo año, con sujeción a los parámetros del límite global establecido anteriormente.

- El límite anual por donante no sería aplicable a los donantes que solo sufraguen los costos conexos.

iii) **No se fijaría ningún límite para los donantes que ya podían acogerse al mecanismo de emparejamiento.** De este modo se garantizaría que los límites propuestos no afectaran a los donantes que actualmente pueden acogerse al mecanismo de emparejamiento.

35. Durante la consulta oficiosa celebrada el 10 de septiembre de 2026 sobre el documento "Propuesta de ampliación de los criterios para concertar acuerdos de emparejamiento", algunos miembros de la Junta sugirieron que el PMA estudiara posibles formas de flexibilizar la aplicación de los límites máximos y los parámetros y se planteara asimismo si estos deberían reconsiderarse en el caso de las contribuciones en efectivo o de las oportunidades de emparejamiento totalmente flexibles (es decir, las contribuciones para acuerdos de emparejamiento que se aportan sin asignación específica a un país, una esfera prioritaria o una actividad). Aunque el PMA no propone introducir de inmediato ningún cambio en los parámetros propuestos a este respecto, tendrá en cuenta estas sugerencias en sus actividades de seguimiento y presentación de informes durante los próximos años y podría proponer dichos cambios para que la Junta los examine en el futuro.

Modalidad

36. El recurso al emparejamiento por parte de los donantes que podrán acogerse a este mecanismo solo se permitiría cuando la contribución propuesta se ajuste a la modalidad o modalidades de transferencia previstas en el marco del plan de ejecución y la actividad[15] correspondientes de los PEP. Este parámetro evitaría desviaciones no deseadas respecto a las modalidades previstas en los programas y garantizaría que el emparejamiento sirva de apoyo al diseño aprobado de los programas en lugar de perturbarlo. En los casos en que se estén considerando distintas modalidades, es obligatorio realizar evaluaciones del funcionamiento de los mercados utilizando el índice de funcionalidad de los mercados del PMA, a fin de respaldar las decisiones sobre las modalidades. El PMA verificaría que la contribución para la que se propone el emparejamiento se corresponda con la modalidad ya prevista para la actividad correspondiente del PEP. La mejora de la presentación de informes a la Junta sobre el uso del emparejamiento de las contribuciones por modalidad de transferencia (según se describe en el párrafo 40) aumentaría la transparencia y la supervisión y facilitaría el seguimiento de la aplicación del mecanismo a las contribuciones en efectivo, los productos en especie, los servicios y los artículos no alimentarios.

37. Esta comprobación de la coherencia también mitigaría los riesgos de perturbación de los mercados, al garantizar que las contribuciones emparejadas no introduzcan transferencias de productos u otras modalidades de prestación de asistencia incompatibles con el diseño de los programas, las condiciones de los mercados locales o las consideraciones establecidas en materia de compras y cadena de suministro. Dado que el emparejamiento afecta al acuerdo de financiación y no a la modalidad de asistencia que se presta a los

[15] En caso de que se considere una contribución para un acuerdo de emparejamiento en el marco de fondos fiduciarios u otros formatos, seguiría aplicándose el mismo enfoque para garantizar la coherencia de las modalidades.

beneficiarios, las decisiones sobre transferencias de base monetaria, asistencia alimentaria en especie, servicios u otras modalidades seguirían guiándose por las actividades aprobadas en el PEP, las necesidades operacionales y las evaluaciones de mercado, prestando especial atención a evitar el desplazamiento de las compras locales o regionales previstas, las distorsiones de precios o la interrupción de la cadena de suministro. Históricamente, el 90 % de las contribuciones de los posibles donantes de ingreso mediano alto ha sido en efectivo, lo que reduce aún más la probabilidad de que la ampliación propuesta genere un aumento significativo de las transferencias de productos que afecten a los mercados locales, mientras que los controles de las modalidades en vigor y la presentación de informes a la Junta mantendrían las salvaguardias que sirven para proteger los programas sensibles al mercado y los mercados nacionales.

Ningún acceso a la monetización ni al Fondo del PMA

38. Como en el caso de la restricción impuesta a los donantes del sector privado, los nuevos donantes admisibles, esto es, los países de ingreso mediano alto, no tendrían acceso al Fondo del PMA ni a la monetización a efectos de la aplicación del artículo XIII.4 (c) del Reglamento General. Esto significa que seguirían sin tener acceso a los recursos del PMA, incluido el Fondo de contrapartida de las contribuciones de los nuevos donantes, ni a la monetización para lograr la recuperación total de los costos. Esta restricción garantiza que, en la asignación de recursos del Fondo de contrapartida u otros recursos del PMA para sufragar los costos conexos, se siga dando prioridad a los donantes gubernamentales que actualmente pueden recurrir al emparejamiento.

Búsqueda de los asociados para el emparejamiento a cargo de los propios donantes

39. En el caso de las contribuciones aceptadas en virtud de la admisibilidad al emparejamiento ampliada, los propios países donantes de ingreso mediano alto deberían buscar a sus asociados para el emparejamiento, quienes aportarían la contribución en efectivo necesaria para sufragar los costos conexos y garantizar la recuperación total de los costos. El PMA podría asesorar sobre posibles asociados dispuestos a asumir esos costos y facilitar la coordinación cuando proceda, pero no sería responsable de obtener la contribución de contrapartida ni de asegurar que llegara a concretarse la asociación necesaria para el emparejamiento. El acuerdo solo se concertaría una vez que los costos conexos estuvieran totalmente cubiertos mediante una contribución separada aportada por otro u otros donantes. Esta condición refuerza asimismo la disciplina financiera al exigir que los nuevos donantes que podrían recurrir al emparejamiento obtengan toda la financiación necesaria para su contribución antes de que el PMA pueda aceptarla.

Supervisión reforzada de la aplicación del mecanismo de emparejamiento

40. Además de los parámetros descritos anteriormente, el PMA reconoce que, para que la Junta pueda supervisar efectivamente esta ampliación de los criterios de admisibilidad, es fundamental aumentar la visibilidad de los acuerdos de emparejamiento. Por lo tanto, propone mejorar los informes anuales que presenta a la Junta a fin de que incluyan lo siguiente:

- un desglose de los acuerdos de emparejamiento por categoría de donantes admisibles (países de ingreso bajo, países de ingreso mediano bajo y países de ingreso mediano alto, así como donantes del sector privado y fondos verticales);
- información sobre la aplicación de los límites máximos (global y por donante) para los países de ingreso mediano alto;
- información sobre las contribuciones desglosada por modalidad (efectivo, productos en especie, etc.);
- mayor visibilidad de los donantes que sufragan los costos conexos, e

- información cualitativa que incluya descripciones de casos de éxito y su impacto, así como de oportunidades desestimadas.

41. Como se ilustra en el estudio de caso del Pakistán mencionado anteriormente, es posible que pase algún tiempo antes de que el PMA observe una tendencia de crecimiento constante en las contribuciones de los donantes que pasarían a poder acogerse al mecanismo de emparejamiento. Por ello, mientras tanto, la presentación ampliada de informes anuales facilitará el seguimiento periódico del impacto y el alcance de la ampliación de los criterios de admisibilidad al mecanismo a corto y a más largo plazo, lo que servirá de base para los posibles ajustes que se recomiende aplicar. El PMA también llevará a cabo un examen al respecto a más tardar al término del período de aplicación del Plan Estratégico vigente (2029) y consultará a la Junta sobre la conveniencia de realizar ajustes en la admisibilidad y en los parámetros de aplicación.

42. La puesta en práctica de la ampliación propuesta se integraría en los actuales procesos de emparejamiento del PMA y no requeriría equipos, estructuras de personal específicas ni sistemas adicionales. Se basaría en los actuales mecanismos de examen, aprobación y gestión de las contribuciones, y el principal requisito adicional sería el de mejorar la información que se presenta a la Junta. No se necesitarían inversiones suplementarias en personal ni en sistemas para llevar a cabo satisfactoriamente la ampliación propuesta.

ANEXO

Ejemplos de experiencias de emparejamiento satisfactorias

Efecto multiplicador: fondos verticales en Tayikistán (efecto multiplicador de 13:1 gracias al emparejamiento de las contribuciones)

1. En Tayikistán, el emparejamiento de las contribuciones mediante el Fondo de contrapartida de las contribuciones de los nuevos donantes permitió desbloquear en 2026 una contribución de 32,1 millones de dólares del Fondo Verde para el Clima en apoyo de un programa plurianual de fomento de la resiliencia y adaptación al cambio climático para el período 2026-2031. Una asignación de 2,45 millones de dólares del Fondo de contrapartida permitió sufragar los costos de ejecución restantes y los costos de apoyo directos necesarios para lograr la recuperación total de los costos, lo que hizo posible recibir la contribución. Este acuerdo generó un efecto multiplicador de aproximadamente 13:1: cada dólar aportado por el Fondo de contrapartida de las contribuciones de los nuevos donantes para sufragar los costos conexos permitió que el PMA recibiera unos 13 dólares para la ejecución del programa, lo que demuestra el valor catalizador del emparejamiento para movilizar cuantiosos recursos procedentes de fondos verticales. Además de apoyar la ejecución del programa a gran escala, este acuerdo permitió diversificar la base de financiación del PMA más allá de los donantes humanitarios habituales y reforzar su asociación estratégica con el Fondo Verde para el Clima en materia de financiación climática.

Contribución de un Gobierno anfitrión: maíz en especie para apoyar la respuesta ante el fenómeno de El Niño

2. Malawi ofrece un excelente ejemplo de las contribuciones de los Gobiernos anfitriones. El emparejamiento mediante el Fondo de contrapartida de las contribuciones de los nuevos donantes permitió al PMA aceptar la contribución en especie del Gobierno de Malawi, consistente en 6.825 toneladas de maíz, como parte de la respuesta nacional a la sequía provocada por el fenómeno de El Niño. Las asignaciones del Fondo de contrapartida, por valor de 2,8 millones de dólares, cubrieron los costos de transporte y de entrega, lo que facilitó el traslado de los alimentos desde los almacenes de las reservas estratégicas de cereales hasta los puntos de distribución finales. Este apoyo ayudó a desbloquear 60 millones de dólares en financiación adicional, tanto nacional como respaldada por el Banco Mundial, y contribuyó directamente a la respuesta nacional en favor de las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria aguda grave.

Ejemplos de emparejamiento según distintas modalidades

3. **Un ejemplo de emparejamiento de contribuciones en efectivo es el programa de ayudas en efectivo para las niñas en el Pakistán.** El apoyo prestado mediante el emparejamiento de las contribuciones ayudó a mantener y ampliar una iniciativa gubernamental de ayudas en efectivo para las adolescentes en los distritos de la provincia de Khyber Pakhtunkhwa, que condicionaba las transferencias monetarias a la asistencia a la escuela. El modelo contribuyó a un aumento documentado del 14 % en la matriculación de las niñas y a reforzar la confianza del Gobierno en el PMA. Más allá de la contribución inicial respaldada por el Fondo de contrapartida de las contribuciones de los nuevos donantes, la asociación contribuyó a consolidar los incentivos en efectivo vinculados a la escolarización como una forma ampliable de desarrollar programas más amplios de educación, nutrición y protección social, y ayudó a movilizar más de 400 millones de dólares en financiación gubernamental en 2022 y 2024.

4. **Kirguistán ofrece un ejemplo de emparejamiento de contribuciones en especie en forma de servicios.** El Gobierno aportó una contribución en especie consistente en servicios técnicos especializados, por valor de 1,9 millones de dólares, para apoyar la aplicación de la Estrategia Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres. Con esa contribución se proporcionaron los insumos técnicos necesarios para diseñar, instalar, supervisar y mantener activos e infraestructuras relacionados con la gestión del riesgo de desastres. El conjunto de servicios incluía transporte e instalaciones, diseño técnico adaptado al contexto local, supervisión técnica, mantenimiento, evaluaciones de riesgos y evaluaciones ambientales, así como el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades. Este ejemplo ilustra cómo el emparejamiento de contribuciones en especie en forma de servicios facilita el acceso a capacidades especializadas de ejecución, fortalece los sistemas nacionales y contribuye a lograr resultados sostenibles y adaptados al contexto local en materia de reducción del riesgo de desastres.

Lista de siglas

CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
PEP	plan estratégico para el país