

ANEXO IX

Propuesta de mejora de la capacidad del PMA para acceder a los recursos de los fondos verticales

En este anexo se presenta una propuesta de la dirección del PMA cuyo objetivo es mejorar la capacidad del Programa para obtener acceso a fondos verticales, sobre todo con el fin de intervenir en entornos frágiles y afectados por conflictos. La manera de proceder que aquí se propone consiste en clasificar los fondos verticales como donantes no habituales en consonancia con el artículo XIII.4 (c) del Reglamento General, de modo que todos los costos operacionales y de apoyo que conlleva su utilización puedan sufragarse mediante contribuciones de otro donante o bien recurriendo al Fondo del PMA.

Introducción

1. Tan solo en 2024, 96 millones de personas que vivían en los entornos más frágiles y afectados por conflictos se vieron sumidas en niveles de hambre de emergencia a causa de fenómenos meteorológicos extremos como inundaciones, sequías y olas de calor¹, cuyos efectos fueron especialmente graves en África Meridional, el sur de Asia y el Cuerno de África. De los 20 países más vulnerables a los efectos de los fenómenos meteorológicos extremos, 13 son frágiles y están afectados por conflictos; 9 de esos 13, además, están aquejados por la inseguridad alimentaria². Lamentablemente, las comunidades más afectadas son también las que menos recursos financieros y capacidad técnica tienen para afrontar fenómenos meteorológicos más frecuentes e intensos y salvaguardar sus vidas y medios de sustento.
2. Afrontar los efectos de los fenómenos meteorológicos graves en los contextos con grandes necesidades humanitarias es esencial para salvar vidas. El PMA lleva más de una década movilizando recursos de los principales fondos verticales a fin de que los Gobiernos y las comunidades puedan contribuir a los sistemas de alerta temprana y valerse de ellos, adoptar medidas anticipatorias e intensificar sus medidas de preparación y respuesta ante desastres. Como entidad acreditada de dos fondos verticales establecidos en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) —el Fondo de Adaptación y el Fondo Verde para el Clima—, el PMA ha implementado con buenos resultados proyectos pensados para fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación de las personas en algunas de las regiones más vulnerables del mundo. A día de hoy, el PMA ha ayudado a 30 Gobiernos a movilizar 270 millones de dólares en financiación climática multilateral.
3. Pese a sufrir los peores riesgos de desastre, muchas de las regiones más frágiles del mundo reciben pocos recursos financieros, o ninguno, para gestionar esas perturbaciones. Los fondos verticales se destinan a aumentar los flujos financieros hacia esas regiones desatendidas³; para lograrlo, el PMA se considera un asociado clave, entre otras razones por su presencia y pericia en esos entornos. Poder acceder a fondos verticales de manera efectiva es también un componente fundamental del plan del PMA para diversificar su financiación encaminada a movilizar recursos y adoptar medidas esenciales para salvar

¹ Red de Información sobre Seguridad Alimentaria y Red Mundial contra las Crisis Alimentarias (GNAFC). 2025. *Global Report on Food Crises 2025*.

²Fondo Monetario Internacional. 2023. *Climate Challenges in Fragile and Conflict-Affected States*, en *Staff Climate Notes*, vol. 2023: número 001.

³ Según se expone en su visión “50 para 30”, el Fondo Verde para el Clima aspira a gestionar un total de 50.000 millones de dólares en inversiones para 2030 y se compromete a potenciar el apoyo que presta a las comunidades vulnerables a los fenómenos climáticos a escala mundial.

vidas. A la luz de la nueva realidad de financiación y teniendo en cuenta sus ventajas comparativas, el PMA está procurando reforzar su capacidad para tener acceso a fondos verticales que destinar a países donde hay entornos frágiles y afectados por conflictos. Sin embargo —tal como se ha tratado con la Junta, por ejemplo, en su segundo período de sesiones ordinario de 2024—, el PMA se enfrenta a dificultades internas que limitan su capacidad para movilizar y encauzar este tipo de recursos de forma efectiva y en la escala necesaria. El principal obstáculo tiene que ver con el principio obligatorio de recuperación total de los costos, ya que el marco de financiación del Programa a menudo no puede dar cabida al enfoque que emplean los fondos verticales, lo que lo incapacita para recibir ese tipo de contribuciones.

4. Para mejorar el acceso del PMA a recursos de los fondos verticales, la dirección propone clasificar como donantes no habituales, con arreglo al artículo XIII.4 (c) del Reglamento General, los fondos verticales siguientes, que están integrados en el Mecanismo Financiero de la CMNUCC: el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), 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.

Importancia de los fondos verticales para acelerar la acción climática

5. Como se pone de relieve en la actualización de 2024 de la política del PMA sobre cambio climático⁴, la rapidez con que evolucionan los fenómenos meteorológicos multiplica las amenazas que se ciernen sobre las personas y comunidades aquejadas de inseguridad alimentaria. La mayor frecuencia e intensidad de los desastres sigue poniendo a dura prueba el sistema humanitario, que ya se ve en aprietos para poder atender las crecientes necesidades actuales. Aunque el número de personas afectadas por los fenómenos meteorológicos extremos en entornos frágiles triplica el de las que viven en entornos más estables, esas comunidades frágiles reciben solo una mínima parte de los recursos que necesitan para afrontar las consecuencias devastadoras⁵.
6. Los fondos verticales, como el Fondo Verde para el Clima y el Fondo de Adaptación, aportan unos recursos muy necesarios que permiten a los Gobiernos gestionar los riesgos crecientes y adoptar medidas efectivas. Además, constituyen un punto a partir del cual acrecentar las capacidades nacionales para responder a una amplia gama de perturbaciones interrelacionadas, financiar proyectos integrados que reduzcan las necesidades humanitarias al reforzar la resiliencia de las comunidades vulnerables y realizar inversiones decisivas con las que los Gobiernos puedan poner en práctica soluciones sostenibles y a largo plazo para mitigar los riesgos relacionados con los fenómenos meteorológicos. Formulando y ejecutando proyectos estratégicos, el PMA ayuda a los Gobiernos a mejorar el capital natural, físico, financiero, humano y social, de tal manera que las comunidades vulnerables estén mejor preparadas para gestionar las perturbaciones y proteger sus activos, y dependan en menor medida de la asistencia alimentaria humanitaria.

Ventaja comparativa del PMA

7. La firme voluntad del PMA de acelerar el acceso a recursos específicos y esenciales en los planos nacional y local está integrada en el efecto 2 de su política de cambio climático, que reafirma el compromiso de la organización de aumentar la capacidad de los Gobiernos para movilizar fondos destinados a proyectos estratégicos que fortalezcan la seguridad alimentaria y nutricional, en particular en zonas propensas a sufrir perturbaciones y factores de estrés. Esta labor consiste, entre otras cosas, en mejorar el acceso de los Gobiernos a los fondos verticales y la financiación multilateral, así como en reducir los

⁴ "Actualización de la política en materia de cambio climático" (WFP/EB.2/2024/4-C).

⁵ ODI Global. 2024. *Climate change, conflict and fragility: a recipe for disasters*.

riesgos relacionados con los desastres que pueden afectar a las inversiones públicas respaldadas por IFI.

8. El PMA tiene experiencia en la movilización de financiación climática, especialmente en entornos frágiles y afectados por conflictos. Lleva más de un decenio movilizando recursos procedentes de diversas fuentes, tanto bilaterales como multilaterales, y posee un amplio potencial para aumentar su capacidad de facilitar el acceso a recursos a los países que desean gestionar perturbaciones meteorológicas y reforzar su resiliencia. Entre 2018 y 2023, fue la entidad de las Naciones Unidas que más financiación relacionada con el clima procedente de fuentes bilaterales y multilaterales consiguió canalizar, movilizando 2.270 millones de dólares en 68 entornos considerados muy frágiles o extremadamente frágiles⁶. Gracias a su amplia presencia y sus considerables competencias técnicas especializadas, el PMA ofrece soluciones basadas en datos empíricos y de gran impacto en situaciones muy diversas, que van desde medidas anticipatorias para prevenir crisis alimentarias hasta financiación para reducir el riesgo de desastres —seguros incluidos— que protege a agricultores y hogares vulnerables, pasando por soluciones basadas en la naturaleza para restaurar tierras y ecosistemas degradados, y sistemas de protección social capaces de responder a las perturbaciones en los que se tienen en cuenta los riesgos de desastre.
9. El PMA ya gestiona una “cartera de proyectos de inversión” para entornos frágiles y afectados por conflictos, cuya atención se centra en fortalecer las capacidades de adaptación y la resiliencia de los países. Partiendo del compromiso que asumió en la Declaración sobre el clima, el socorro, la recuperación y la paz de la 28.^a Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP28), aprobada en los Emiratos Árabes Unidos⁷, el PMA estableció dicha cartera como principal instrumento para ampliar el apoyo financiero, técnico y basado en asociaciones dirigido a las personas aquejadas de mayor inseguridad alimentaria en las situaciones de fragilidad y conflicto.
10. *El PMA es un asociado preferente para movilizar y utilizar con eficacia financiación procedente de fondos verticales.* Colabora con otras entidades de las Naciones Unidas y con entes gubernamentales y privados en iniciativas financiadas con ese tipo de fondos. Ejecuta, por ejemplo, el componente de seguros inclusivos de un programa financiado por el Fondo Verde para el Clima y dirigido por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en siete países del Sahel; presta apoyo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en las esferas de los seguros, la alerta temprana y los servicios climáticos en proyectos financiados por el Fondo Verde para el Clima en Camboya, el Chad, Zambia y Zimbabwe, y contribuye a un proyecto de medidas anticipatorias financiado por el Fondo Verde para el Clima y dirigido por una asociación público-privada en Filipinas.
11. Su honda comprensión de los riesgos a los que se enfrentan las personas vulnerables en entornos complejos refuerza la capacidad del PMA para asociarse con los Gobiernos con el fin de obtener y distribuir con eficacia recursos específicos. En los próximos cinco años, a medida que entren en funcionamiento nuevos mecanismos de financiación, surgirán oportunidades inéditas de ampliar la escala del apoyo prestado por el PMA. Para aprovechar esas oportunidades, el Programa tiene que optimizar sus procesos internos y así poder movilizar esta financiación esencial, velando por que el apoyo financiero llegue y beneficie directamente a las comunidades en situación de inseguridad alimentaria y afectadas por desastres.

⁶ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Series de datos sobre financiación del desarrollo relacionada con el clima, disponibles en [Development finance for climate and environment](#) (última actualización: julio de 2025).

⁷ Naciones Unidas. 2023. [COP28 Declaration on Climate, Relief, Recovery and Peace](#).

Factores que impiden al PMA tener acceso a los fondos verticales

12. El PMA se enfrenta a desafíos específicos que socavan su capacidad para movilizar contribuciones del Fondo de Adaptación y el Fondo Verde para el Clima y limitan el volumen de las contribuciones que puede obtener de ambos fondos. El principal desafío tiene que ver con su modelo de recuperación total de los costos.
13. El PMA dispone de un sistema consolidado para recuperar la totalidad de los costos de las contribuciones que recibe; los fondos verticales utilizan un modelo de recuperación de costos distinto, y ambos métodos son incompatibles.
14. *Método del PMA para garantizar la recuperación total de los costos.* De conformidad con el artículo XIII.2 de su Estatuto⁸, el PMA opera con arreglo al principio de recuperación total de los costos, según el cual los donantes, a no ser que reúnan las condiciones para estar exento, deberán proporcionar contribuciones en dinero suficientes para sufragar por completo los costos operacionales y de apoyo asociados al uso de sus propias contribuciones. De acuerdo con el artículo XIII.4 del Reglamento General, estos costos se clasifican y calculan de la siguiente manera:
 - i. costos de transferencia y ejecución, que se calcularán con arreglo a los costos estimados;
 - ii. costos de apoyo directos, que se calcularán con arreglo a los porcentajes de los costos de transferencia y ejecución, específicos para cada país o países, y
 - iii. costos de apoyo indirectos, que se calcularán con arreglo a unos porcentajes, determinados por la Junta, de los costos de transferencia y ejecución y de los costos de apoyo directo.
15. La tasa actual de recuperación de los costos de apoyo indirectos (CAI) es del 6,5 %, mientras que la de los costos de apoyo directos (CAD) varía considerablemente de un país a otro y oscila entre como mínimo el 1 %, en los países con operaciones de gran envergadura, y el 30 %, en los países con operaciones de pequeño tamaño⁹.
16. *Método empleado por el Fondo de Adaptación y el Fondo Verde para el Clima.* Con cada subvención concedida a un proyecto, ambos fondos aportan lo que se conoce como "retribución a la entidad acreditada" para sufragar las tareas de supervisión, elaboración de informes y evaluación del proyecto¹⁰. Esta retribución tiene el fin de aportar recursos suficientes para cubrir por completo los costos de apoyo asociados a cada contribución; sin embargo, debido a la estructura organizativa y de costos del PMA, y a sus obligaciones de gobernanza y supervisión, la retribución suele resultar insuficiente para sufragar íntegramente esos costos.

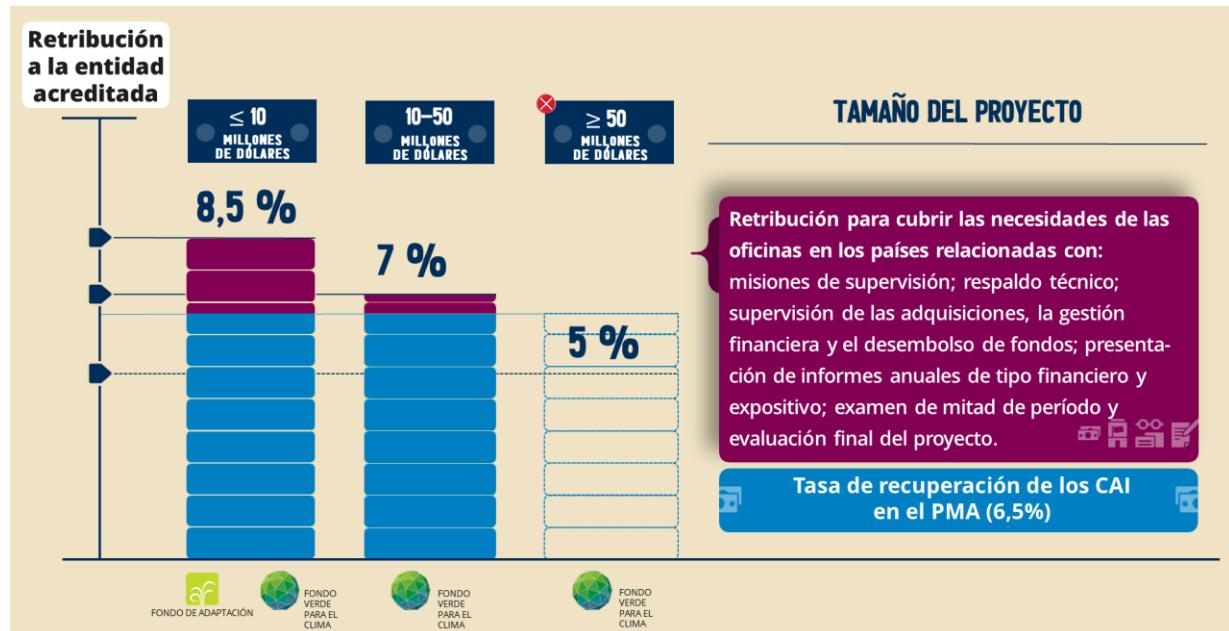
⁸ PMA. 2022. *Estatuto, Reglamento General, Reglamento Financiero y Reglamento de la Junta Ejecutiva*.

⁹ Para más información acerca de los CAD, véanse los párrafos 83 a 85, en la página 33.

¹⁰ Cada retribución a una entidad acreditada corresponde a un proyecto y está destinada a cubrir gastos relacionados con las misiones de supervisión, el respaldo técnico, la supervisión de las adquisiciones, la gestión financiera y el desembolso de fondos, la presentación de informes anuales de tipo financiero y expositivo, un examen de mitad de período y una evaluación final.

17. Como puede verse en la figura A.IX.1, la retribución a una entidad acreditada oscila entre el 5 % y el 8,5 % del valor de cada subvención concedida a un proyecto, en función del monto de la misma. En la mayoría de los casos, el PMA utiliza esa retribución para sufragar sus CAI, lo que reduce drásticamente —o absorbe por completo— el monto del que disponen las oficinas en los países y la Sede mundial para garantizar la supervisión del proyecto conforme a las obligaciones contractuales. En los casos en que el donante del fondo vertical no cubre por completo los costos de apoyo (ni directos ni indirectos), no es posible aplicar el principio de recuperación total de costos, lo que impide al PMA recibir la contribución.

Figura A.IX.1: Retribución a la entidad acreditada y utilización de la misma en el PMA



Arbitrio de soluciones para movilizar recursos de fondos verticales

18. Por el análisis del método seguido por otras entidades de las Naciones Unidas se observa que tanto la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) como el FIDA y el PNUD han introducido excepciones a sus respectivas normativas sobre los fondos verticales. Reconociendo que estos fondos tienen sus propias normas en materia de retribuciones, esas entidades los tratan de forma diferenciada, adoptando medidas como, por ejemplo, disminuir sus tasas estándar de recuperación de los costos o asignar esas retribuciones a las diversas funciones que respaldan la ejecución de los proyectos a escala nacional, regional y de la Sede. Puesto que el marco normativo vigente del PMA no prevé estas opciones, la organización no puede aprovechar todo el potencial que ofrecen los fondos verticales.
19. Si el PMA emprendiera una revisión de su marco de financiación y del principio de recuperación total de los costos, podría considerarse la posibilidad de recurrir a las soluciones que otras entidades de las Naciones Unidas utilizan para facilitar el acceso a los fondos verticales. Mientras tanto, se propone que la Junta apruebe la serie de medidas que se enuncian a continuación como solución a corto plazo que puede implementarse de inmediato dentro del marco normativo vigente del PMA.

Clasificación de los fondos verticales como donantes no habituales con arreglo al artículo XIII.4 (c) del Reglamento General

20. El artículo XIII.2 del Estatuto del PMA, en el que se establece el principio de recuperación total de los costos, reza como sigue:

"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".

21. En relación con esta disposición, en el artículo XIII.4 del Reglamento General se estipulan algunas excepciones al principio de recuperación total de los costos. El artículo XIII.4 (c) dispone lo siguiente:

"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".

22. La Junta, al aprobar la política de 2004 consignada en el documento "Nuevas asociaciones para responder a las nuevas necesidades – Ampliación de la base de donantes del PMA"¹¹, estableció los criterios de admisibilidad de los donantes en virtud del artículo XIII.4 (c) del Reglamento General, decisión que confirmó en 2018¹². En 2022 la Junta decidió que los donantes del sector privado se clasificaran como "donantes no habituales" a los efectos de la aplicación del artículo XIII.4 (c) del Reglamento General, con la salvedad de que no se recurriera al Fondo del PMA ni a la monetización, y garantizar así que, en definitiva, no dejara de cumplirse el principio de recuperación total de costos en todas las contribuciones del sector privado¹³. Actualmente, los fondos verticales no reúnen los requisitos previstos en el artículo XIII.4 (c) del Reglamento General.
23. Con el fin de poder recibir contribuciones de los fondos verticales con arreglo a lo dispuesto en el artículo XIII.4 (c) del Reglamento General y valerse de las excepciones en él mencionadas, se propone clasificar los fondos verticales como donantes no habituales.

Conclusión

24. Ante la gran fluidez del panorama geopolítico actual y la evolución de las prioridades de los donantes, los sistemas internos del PMA limitan aún más su capacidad para movilizar recursos esenciales, en particular de los fondos verticales. A fin de que el Programa pueda movilizar financiación climática con la que apoyar los esfuerzos de Gobiernos y comunidades para hacer frente a las perturbaciones meteorológicas y los riesgos para la seguridad alimentaria, especialmente en las regiones más frágiles, se recomienda clasificar los fondos verticales en la categoría de donantes no habituales a los efectos del artículo XIII.4 (c) del Reglamento General.

¹¹ "Nuevas asociaciones para responder a las nuevas necesidades - Ampliación de la base de donantes del PMA" (WFP/EB.3/2004/4-C).

¹² "Informe de actualización sobre la hoja de ruta integrada" (WFP/EB.2/2018/5-A/1).

¹³ Decisión 2022/EB.A/12 de la Junta Ejecutiva.