

DOCUMENTO PARA LA DISCUSIÓN

Elaboración de la Nota Conceptual Regional en el (Nuevo) Modelo de Financiamiento del Fondo Global

Observaciones de la primera ronda de notas conceptuales regionales

junio 2015

icaso
until **we** end aids

International
HIV/AIDS
Alliance
Together to end AIDS

Table of Contents

Abreviaciones.....	4
Agradecimientos.....	4
Resumen Ejecutivo	5
Introducción.....	9
Antecedentes sobre el modelo de financiamiento y las propuestas regionales	9
Metodología.....	11
Estudio de Caso 1: Este de África.....	12
Estudio de Caso 2: África Austral (Sur del África)	19
Estudio de Caso 3: Medio Este y Norte de África (MENA).....	28
Recomendaciones y Lecciones Aprendidas Clave	35
Conclusión.....	39

Abreviaciones

Alianza (La)	International HIV/AIDS Alliance
AMSHER	African Men for Sexual Health and Rights
ASWA	African Sex Workers Alliance
BP	Beneficiario Principal
CAL	Coalition of African Lesbians
CCM	Country coordinating mechanism
EDI	Expresión de Interés
INPUD	International Network of People who Use Drugs
KANCO	Kenya AIDS NGOs Consortium
MCP	Mecanismo de coordinación de país
MENA	Middle East & North Africa
MENAHRA	The Middle East and North Africa Harm Reduction Association
NC	Nota Conceptual
NCR	Nota Conceptual Regional
ONG	Organización No Gubernamental
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas para el SIDA
PNS	Programa Nacional de SIDA
PRT	Panel de Revisión Técnica
RANAA	Regional Arab Network Against AIDS
SAT	Southern African AIDS Trust
SB	Sub-beneficiario
SCS	Secretaría para la Coordinación de la Solicitud
SWEAT	Sex Workers Education & Advocacy Taskforce
TRP (PRT)	Technical review panel (Panel de revisión técnica)
USAID	United States Agency for International Development

Agradecimientos

ICASO y La Alianza (International HIV/AIDS Alliance) desean agradecer a los más de 20 activistas de poblaciones clave, representantes de la sociedad civil, personal de ONG y miembros de comités de coordinación de las notas conceptuales regionales que contribuyeron su tiempo y experiencias durante las entrevistas y la revisión de los borradores. Este documento es un resumen de sus contribuciones.

Resumen Ejecutivo

Varios consorcios alrededor del mundo participaron en la elaboración de notas conceptuales regionales entre 2014 y 2015 que luego fueron presentadas en el 2015 al Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, Tuberculosis y Malaria (Fondo Mundial). Este documento resume las lecciones aprendidas de este primer grupo de propuestas de programas regionales desde el lanzamiento del modelo de financiamiento en 2014. ICASO y la Alianza observaron y participaron en la elaboración de notas conceptuales en varios países y regiones, particularmente en tres procesos de elaboración de notas conceptuales regionales (NCR): en el Este de África, África Austral (Sur del África) y Medio Este y Norte de África (MENA). La intención de ese rol de observación y participación fue compartir las lecciones aprendidas comunes y particulares y ofrecer recomendaciones para mejorar el proceso mientras este avanzaba. La Alianza estuvo directamente involucrada en la elaboración de tres NCR y dio contactos clave, orientación general y guía a ICASO, quien lideró la preparación de este documento.

Las tres NCR se enfocaron en distintas poblaciones clave con el fin de mitigar las carencias en los programas a nivel de país, fortalecer las redes de poblaciones clave y mejorar los entornos políticos y de derechos humanos para las mismas. Cada proceso regional fue convocado por el beneficiario principal (BP) potencial, utilizó un formato de comité de coordinación regional para guiar los intentos de elaboración, reclutó consultores para redactar la nota conceptual (entre otras cosas) y presentó su NCR a tiempo. Las principales diferencias radicarón en los sistemas utilizados para manejar la elaboración de la NCR (una 'secretaría para la coordinación de la solicitud' en una y un 'comité administrativo' como parte del ente de coordinación regional en otra), los niveles de recursos humanos y financieros dedicados al proceso y el resultado de las solicitudes. Por ejemplo, la propuesta de MENA fue retirada luego de un rechazo inicial, después del cual se les invitó a presentar una Nueva Expresión de Interés (EDI) en la próxima ventana del 2016. Se aprendieron lecciones valiosas en cada proceso. Sin embargo, es importante notar que no todas las lecciones son positivas; mucho de lo que observamos son desafíos persistentes identificados con anterioridad y las recomendaciones hacen eco de esa realidad.

Principales Lecciones Aprendidas y Recomendaciones

- 1. El formulario o plantilla de la nota conceptual regional no se adapta adecuadamente a los programas regionales.** El formulario de la NCR es confuso y en algunos casos inapropiado para los programas regionales. Específicamente, el Formulario/Plantilla Modular no se adapta a los programas con limitaciones para obtener información de línea de base o resultados menos tangibles como la mejora de entornos políticos.

Recomendación 1.a: Establecer un grupo de trabajo para revisar los procesos de elaboración de las NCR, utilización del formulario y protocolo asociado. Un equipo de trabajo multisectorial que reporte al Comité de Estrategia, Inversión e Impacto (SIIC) en el Fondo Mundial puede ofrecer recomendaciones y asesoría sobre cómo adaptar y apoyar las NCR de una mejor manera. Se debe revisar el formulario de la solicitud para que se adapte mejor a sus fines y usuarios.

Recomendación 1.b: Revisar el formulario/plantilla de la NCR. El formulario de la NCR debería ser revisado y mejorado para que refleje apropiadamente el contexto y las intenciones de los programas regionales. Una de las soluciones inmediatas debería ser establecer el Formulario para la Medición del Plan de Trabajo como la estructura base para el monitoreo y evaluación en vez de usar el Formulario Modular que es más dependiente de la obtención de data.

- 2. El requisito de apoyo del Mecanismo de Coordinación de País (MCP)/ Programa Nacional de SIDA (PNS) representa una carga sustancial a las NCR.** El apoyo del MCP o PNS para las NCR puede ser difícil o imposible de obtener – por las mismas razones por las que el programa regional existe. Por ejemplo, debido a la falta de voluntad política para enfrentar las necesidades de poblaciones estigmatizadas y criminalizadas. Adicionalmente a los retos políticos, el proceso puede requerir mucho trabajo y recursos, a veces incluso la necesidad de comunicaciones y viajes frecuentes a través de toda la región.

Recomendación 2.a: Revisar el requisito del apoyo del MCP/PNS para las NCR. El Fondo Mundial debería revisar los requisitos existentes sobre el apoyo de los MCP/PNS en cuanto a su valor y factibilidad. El equipo de trabajo de la NCR tendrá un rol crítico que jugar en esa revisión.

- 3. La complejidad de la elaboración de la NCR y los recursos necesarios no están alineados con la capacidad de muchas organizaciones de poblaciones clave, y tampoco con la predictibilidad de la recepción de los recursos.** Una elaboración exitosa de la NCR puede llevar hasta 20 meses y costar más de 150 mil dólares, sin garantías de recibir ese dinero luego de la inversión (a diferencia de la predictibilidad que se le ofrece a los participantes de país). Adicionalmente, la distribución estándar por parte del Fondo Mundial para la NCR es de 10 mil dólares, una cifra muy inferior a los más de 100 mil dólares que se necesitaron en las tres regiones examinadas. Arriesgar

miles de dólares no es posible o sostenible en el caso de muchas redes de poblaciones clave.

Recomendación 3.a: Usar el proceso de Expresión de Interés (EDI) para filtrar solicitudes y luego darle un apoyo más intensivo a las EDI recomendadas para NCR. La EDI fue inicialmente un proceso de filtración para revisar las propuestas regionales, y luego descalificarlas, recomendarlas para NCR o combinarlas. El Fondo Mundial debería usar ese enfoque y expandirlo. Las EDI deberían ser el fin de la fase competitiva.

Recomendación 3.b: Aumentar la asignación estándar de recursos para la elaboración de NCR para reflejar el verdadero costo de ese proceso. Al aumentar la distribución de recursos para la elaboración de las NCR a 100 mil dólares la inversión estará mejor alineada con los verdaderos costos tal como ha sido evidenciado.

- 4. Con el apoyo adecuado, las redes de poblaciones clave tendrán la capacidad de liderar la elaboración de notas conceptuales.** En los casos analizados, las redes de poblaciones clave no tenían generalmente la capacidad de liderar la elaboración de NCR. Las tres propuestas regionales fueron realizadas con el objetivo de mejorar la capacidad de las redes de poblaciones clave y otras organizaciones de la sociedad civil para que pueden liderar la elaboración de NCR y programas en el futuro.

Recomendación 4.a: Consagrar el fortalecimiento de la capacidad de organizaciones de la sociedad civil y redes de poblaciones clave en el formulario de la NCR. Los planes para el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil y redes de poblaciones clave deberían ser un componente obligatorio de todas las NCR.

- 5. El proceso iterativo para la elaboración de la nota conceptual tiene sus fortalezas pero hay un nivel de coordinación inadecuado de la comunicación a nivel de la Secretaría del Fondo Mundial sobre las notas conceptuales regionales.** A pesar que el resultado de la orientación iterativa del Fondo Mundial fue positivo, muchas veces no era consistente ni fiable. Mensajes confusos y algunas veces contradictorios fueron enviados a los equipos de elaboración de la NCR sobre el formulario así como sobre los resultados esperados de la NCR.

Recomendación 5.a: Mejorar el proceso iterativo al unificar la orientación y las comunicaciones relacionadas con la NCR a nivel de la Secretaría del Fondo Mundial. El grupo de trabajo de la NCR debería revisar los procesos y protocolos internos actuales destinados a dar orientación a los solicitantes y contestar preguntas.

Los programas regionales buscan resolver preocupaciones contextuales como la reducción de la incidencia del VIH y el fortalecimiento de la capacidad de las redes de poblaciones clave, y como tal ofrecen oportunidades para la sociedad civil que podría ser algo no cubierto en los programas nacionales, especialmente cuando la voluntad política no existe para resolver el estigma y la discriminación de las poblaciones clave. Aún así, los programas regionales

deben cumplir con los mismos requisitos de elaboración de las notas conceptuales que los programas nacionales, a pesar de ser inadecuados.

También genera preocupación el requisitos del apoyo por parte del Mecanismo de Coordinación de País/ Programa Nacional de SIDA (PNS) al representar un aspecto extenuante para los involucrados en la elaboración de la NCR. Quizás no sea tan fácil de lograr como el cambio de enfoque para el monitoreo y evaluación, pero el Fondo Mundial necesita reconocer que debe jugar un rol de mayor liderazgo a la hora de facilitar esos apoyos, o como alternativa, revisar sus propios requisitos para simplificar el proceso. En general, existen oportunidades para mejorar la eficiencia que son balanceadas por la gran necesidad de aumentar la asignación de recursos para la elaboración de la NCR y así alinear de una mejor manera los costos asociados con el proceso. Finalmente, se debería reconocer que muy pocas organizaciones de la sociedad civil tienen la capacidad para elaborar y liderar las NCR y que el fortalecimiento de la capacidad para las organizaciones de la sociedad civil y poblaciones clave debería ser un aspecto integral de los procesos de la NCR, y no un simple agregado.

Introducción

Este documento contiene observaciones y lecciones aprendidas de tres estudios de caso sobre elaboración de notas conceptuales regionales (NCR): en el Este de África, en África Austral (Sur de África) y en el Medio Este y Norte de África (MENA). Estas tres notas conceptuales se enfocan en mejorar la participación y acceso a los servicios de VIH por parte de poblaciones clave en las respectivas regiones. Como los programas regionales dan un espacio único y crítico para la incidencia política apoyada por el Fondo Mundial para las poblaciones clave, este documento detalla algunos de los desafíos y oportunidades presentadas en los procesos y ofrece recomendaciones sobre cómo los actores interesados pueden manejarlos de aquí en adelante. Estos estudios de caso y recomendaciones son producto de la revisión de documentos y entrevistas con los actores interesados involucrados en cada una de las tres regiones. Cada proceso fue único, y por lo tanto hay lecciones diferentes de cada experiencia.

Antecedentes sobre el modelo de financiamiento y las propuestas regionales

El Fondo Mundial comenzó a usar su nuevo modelo de financiamiento a principios del 2014. El aspecto más destacado del modelo de financiamiento, contrario al anterior sistema de rondas, es la atención que se le da a enfocar los recursos en donde generarán más impacto, la formulación de un proceso iterativo y flexible para la elaboración de propuestas (ahora: 'notas conceptuales') y el énfasis

CAJA 1

LAS POBLACIONES CLAVE AFECTADAS, COMO SON DEFINIDAS POR EL FONDO MUNDIAL*:

- Mujeres y las niñas
- Hombres que tienen relaciones sexuales con hombres
- Personas transgénero
- Personas que usan drogas inyectables
- Trabajadoras y trabajadores sexuales
- Reclusos
- Refugiados y migrantes
- Personas que viven con el VIH
- Adolescentes y jóvenes
- Niños y niñas vulnerables y huérfanos
- Poblaciones que plantean un problema humanitario

* <http://www.theglobalfund.org/es/ccm/guidelines/>

en una mayor participación de actores interesados en la elaboración de las notas conceptuales y ejecución de los programas. La meta de un *mayor impacto* parece tener un apoyo universal, pero no hay consenso todavía sobre cómo se define e implementa. Uno de los aspectos del mayor impacto ha sido el enfoque en las poblaciones clave (ver Caja 1).¹ Mientras que las poblaciones clave varían por el contexto, el término es utilizado para poblaciones con una carga significativa de la enfermedad (principalmente el VIH y a veces la tuberculosis), un acceso reducido a los servicios de prevención y tratamiento y que enfrentan un estigma y discriminación significativo. En muchos casos, las poblaciones clave son más vulnerables a las enfermedades debido a que son criminalizadas por su identidad, comportamiento u ocupación. Muchas veces, los gobiernos nacionales que son los responsables principales de supervisar las subvenciones del Fondo Mundial son los mismos entes que usan leyes que perjudican a los más vulnerables, como la criminalización del trabajo sexual y uso de drogas y en contra de la homosexualidad. Eso crea una contradicción sustancial para el fondo Mundial, particularmente en las áreas del *mayor impacto* y la *más amplia participación de los actores interesados*.

¹ Plan de Acción para las Poblaciones Clave 2014-2017. Julio 2014. http://www.theglobalfund.org/es/publications/2014-07-25_Key_Populations_Action_Plan_2014-2017/ .

El Fondo Mundial define a la solicitud regional² como:

“una solicitud presentada por un grupo de países pertenecientes a la misma región geográfica y dirigida a afrontar problemas comunes, como intervenciones transfronterizas y obstáculos estructurales que impiden el acceso a los servicios (p. ej., reducción de daños, sensibilización y política, farmacoresistencia, migrantes y poblaciones desplazadas, etc.). Un solicitante regional (Mecanismo de Coordinación Regional [MCR]/Organización Regional [OR]) utilizará esta plantilla [...] para presentar actividades e intervenciones que, por su carácter intrínsecamente regional, no se puedan financiar con eficacia a través de una asignación nacional”

Los programas regionales representan una oportunidad para enfrentar algunos problemas a nivel de país en el caso de poblaciones clave, como la criminalización y las barreras políticas. Mientras que los programas regionales buscan complementar a los programas a nivel de país, no están amarrados a las leyes o costumbres de un país en particular y son generalmente supervisados por un consorcio compuesto por la sociedad civil, ONG internacionales y aliados técnicos en vez de gobiernos nacionales. Adicionalmente, los programas regionales ofrecen una manera importante para lograr la participación de países que son o serán inelegibles para recibir subvenciones del Fondo Mundial. A pesar del hecho que muchos países con ingresos medios son o serán inelegibles para subvenciones nacionales con base a los cambios en su calificación por ingresos debido al crecimiento económico, las poblaciones clave y las personas que viven con VIH siguen en necesidad de un mayor apoyo de lo que sus gobiernos están dispuestos a dar.

A pesar que hay algunos aspectos de los programas regionales que son similares a los programas de país, como la presencia de beneficiarios principales y sub-beneficiarios, la presentación de notas conceptuales y la supervisión de la Secretaría del Fondo Mundial por un gerente de portafolio, también posee características particulares – principalmente, **la nota conceptual regional es revisada y es competitiva**. Una vez el consorcio regional ha decidido buscar el financiamiento del Fondo Mundial primero deben presentar una ‘Expresión de Interés’ (EDI). La EDI es mucho menos detallada que la nota conceptual. En el primer período del modelo de financiamiento habían dos ventanas para la presentación de las EDI: primero de mayo del 2014 y primero de abril del 2015. La Secretaría del Fondo Mundial revisa las EDI, y selecciona e invita a algunas para la presentación de la nota conceptual. La fecha límite para la

² El Fondo Mundial, *Instrucciones para la Nota Conceptual Regional*. Octubre 2014 http://www.theglobalfund.org/documents/fundingmodel/FundingModel_RegionalConceptNote_Instructions_es/

presentación de la nota conceptual para aquellos que presentaron las EDI el primero de mayo del 2014 fue el 30 de enero del 2015. Sin embargo, la invitación a presentar la nota conceptual no garantiza su financiamiento ya que es un proceso competitivo. Cada ventana tiene de 80 a 100 millones de dólares disponible,³ mientras que se esperaba que las solicitudes fueran por mucho más que esos montos.

Metodología

Este informe fue elaborado entre diciembre 2014 y mayo 2015, un período que incluyó la fecha límite para la presentación de la nota conceptual del 31 de enero del 2015. La revisión bibliográfica incluyó documentos relevantes como borradores y versiones finales de las notas conceptuales, minutas de las reuniones y comunicaciones pertinentes a cada una de las tres notas conceptuales regionales (NCR). Se realizaron entrevistas para obtener información clave con una gran cantidad de personas involucradas en cada NCR incluyendo representantes de redes de poblaciones clave, beneficiarios principales propuestos, consultores, aliados técnicos y otros actores interesados. Se preparó y usó una guía para entrevistas que fueron realizadas por teléfono.

PLAZO PARA EL DESARROLLO DE LA NCR

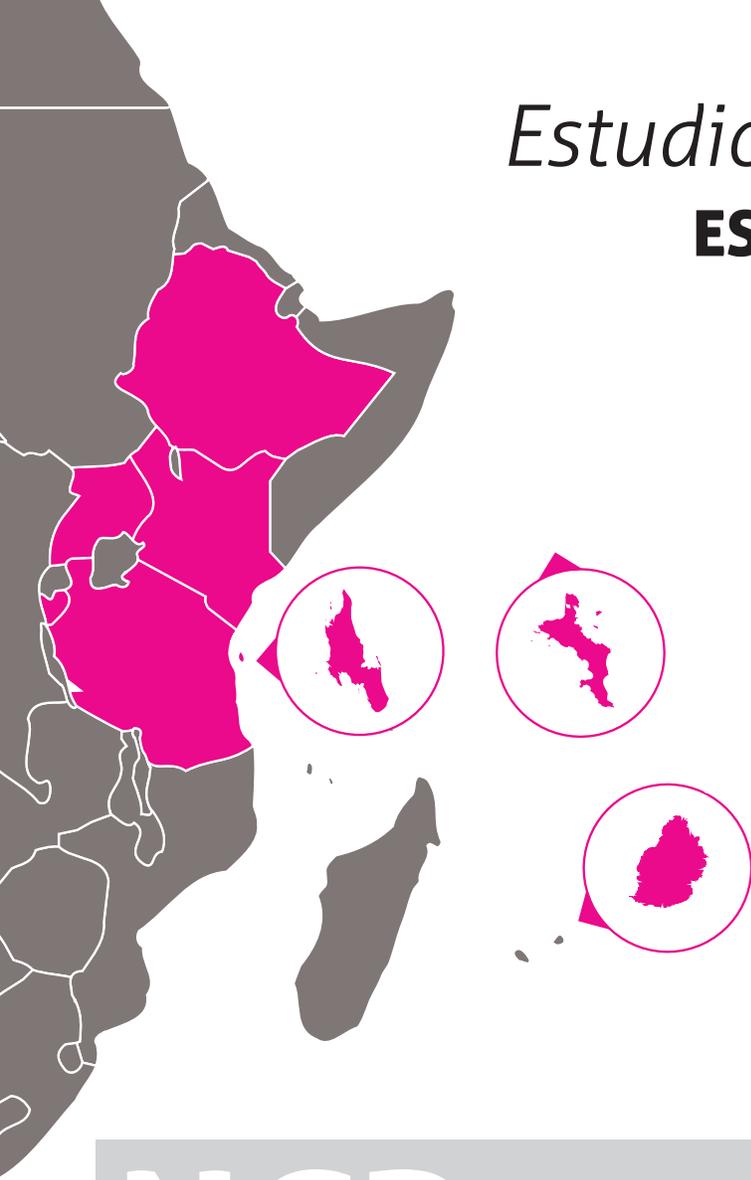
El 31 de enero del 2015 era la fecha límite para presentar las notas conceptuales regionales dentro del (nuevo) modelo de financiamiento del Fondo Mundial. Las notas conceptuales que se presentaron en esta fecha fueron precedidas por una Expresión de Interés (EDI) que fue enviada entre abril y mayo del 2014. Basado en las EDI, el Fondo Mundial invitó a algunos consorcios regionales a desarrollar y presentar notas conceptuales regionales. Desde este punto, se desarrolló un nuevo proceso en varias regiones, con distintas formas y con muchos actores interesados en cada región.

³ El Fondo Mundial, Preguntas Frecuentes: Solicitudes Regionales. Marzo 2015. http://www.theglobalfund.org/documents/fundingmodel/FundingModel_RegionalApplications_FAQ_es/

Estudio de Caso 1

ESTE DE ÁFRICA

Burundi
Etiopía
Kenia
Mauricio
Seychelles
Tanzania
Uganda
Zanzíbar



VISIÓN GENERAL

C

ENFOQUE DE POBLACIONES CLAVE
PERSONAS QUE USAN DROGAS

E

ENFOQUE DE ENFERMEDAD
VIH

NCR

PRESUPUESTO TOTAL

US\$12.166.365

COSTO DE ELABORACIÓN

US\$175.000

PATROCINADORES DE LA ELABORACIÓN

FONDO MUNDIAL

LA ALIANZA

OFICINA DE APOYO TÉCNICO DE ONUSIDA (TSF)

ESTRUCTURA PARA LA ELABORACIÓN

COMITÉ DE COORDINACIÓN

SECRETARÍA PARA LA COORDINACIÓN DE LA SOLICITUD

ESTATUS DE LA NCR

Solicitud aprobada por el Panel de Revisión Técnica (PRT) por un máximo de US\$5.566.264 (46% del presupuesto propuesto).

BP

BENEFICIARIO PRINCIPAL

KENYA AIDS NGOS CONSORTIUM (KANCO)

Cronograma

Marzo 2014: La Alianza le informa a KANCO sobre la oportunidad de presentar una Expresión de Interés (EDI)

Mayo 2014: Se presentó la EDI

Julio 2014: El Fondo Mundial invitó al consorcio regional para presentar una NCR

Septiembre-Noviembre 2014: Los puntos focales de cada país realizaron diálogos de país

Octubre 2014: Se contrató al coordinador de la solicitud

Noviembre 5-6, 2014: Se realizaron reuniones en Londres y Brighton, Reino Unido con aliados técnicos
Noviembre del 2014: Diálogo de 2 días en Nairobi

Diciembre 2014: Se terminó el primer borrador de la NCR

Enero 21 y 23, 2015: El personal del Fondo Mundial visitó KANCO para apoyar la elaboración de la NCR

Enero 2015: Simulación de PRT

Enero 30, 2015: Se presentó la NCR

Febrero 17, 2015: Se recibieron comentarios y revisiones de equipos de país

Febrero 19, 2015: Se presentó la NCR final al PRT para su revisión

Mayo 21, 2015: Se le notificó a KANCO la aprobación y la invitación al proceso de subvención

Contexto

La propuesta regional fue elaborada para fortalecer las redes de personas que usan drogas, crear políticas de reducción de daños y mejorar la generación de información estratégica sobre personas que usan drogas en la región. Mauricio tiene un apoyo amplio para la reducción de daños en su Plan Estratégico Nacional (PEN) y es un ejemplo regional en ese aspecto. En Tanzania, desde el 2012, hay algunos programas de reducción de daños limitados (incluyendo programas de agujas y jeringas/agujas y terapia médica asistida, como la terapia de sustitución de opioides). En Kenia y Zanzíbar se han iniciado también algunos programas de reducción de daños. En términos de la movilización de personas que usan drogas tenemos a la *Real Activist Community* (REACT), la Red de Personas que Usan Drogas en Tanzania (TaNPUD) y la Red de Personas que Usan Drogas en Kenia (KeNPUD), que es una red registrada. En términos de políticas positivas para la reducción de daños, Mauricio, Tanzania, Kenia y Zanzíbar están en una mejor posición ya que incluyen algunas estipulaciones sobre la reducción de daños en sus planes estratégicos nacionales.

En el lado opuesto nos encontramos con Etiopía, que tiene un marco represivo para el control de las drogas, con programas muy básicos para la reducción de daños y básicamente ninguna red activa para personas que usan drogas. A pesar que la data es escasa, existen señales de una mayor prevalencia del uso de drogas en Etiopía⁴ sin programas de prevención del VIH adecuados para personas que usan drogas. Los otros países participantes (Seychelles, Zanzíbar, Uganda y Burundi) se encuentran entre Mauricio y Etiopía en cuanto al desarrollo de redes para personas que usan drogas y una mayor voluntad política para aceptar la reducción de daños.

Programa Propuesto

La meta del programa propuesto es la mejora de las políticas, generación de información estratégica y programas de reducción de daños en el Este de África para que más y mejores servicios estén disponibles y sean accesible para las personas que usan drogas. Los tres componentes principales del programa están estructurado en tres objetivos: 1) mejorar el entorno de políticas; 2) fortalecer la comunidad de personas que usan drogas; y, 3) mejorar la disponibilidad de la data sobre personas que usan drogas.

Objetivo 1: Crear un entorno de políticas adecuado para apoyar las intervenciones de reducción de daños en los países del Este de África. Aprovechando los actuales marcos de políticas en la región (Comunidades del Este de África, Asamblea Legislativa del Este de África y otros), el programa creará un espacio político y físico para lograr avances en las políticas de reducción de daños. La meta es hacer incidencia política con funcionarios electos y entes políticos a nivel nacional y regional para la adopción de leyes y políticas que apoyen los programas de agujas y jeringas/agujas, así como otras iniciativas de reducción de daños, y para darle fin a las leyes que criminalizan el uso de drogas y prácticas de reducción de daños con acciones formales.

Objetivo 2: Fortalecer los sistemas comunitarios para una respuesta sostenida al VIH para personas que usan drogas en el Este de África. El programa propuesto busca fortalecer las nuevas redes de personas que usan drogas y proveedores de servicios en la región para una incidencia política más efectiva por cambios políticos, y para suministrar servicios cuando estén disponibles más recursos y en caso que los entornos legales sean más favorables.

Objetivo 3: Generar y usar información estratégica sobre la epidemia del VIH relacionada con el uso de drogas en la región. La incidencia política y la prestación de servicios de calidad requieren de más y mejor data sobre el uso de drogas inyectables en el Este de África.

⁴ No hay suficientes investigaciones acerca de la transmisión del VIH por el uso de drogas inyectables, aun cuando las rutas de tráfico de drogas que pasan por Etiopía podrían tener implicaciones significativas en el uso de drogas y la epidemia de VIH.

Elaboración de la Nota Conceptual

Las dos principales características de la estructura para la elaboración de la NCR del Este de África fueron el comité regional de coordinación y la secretaría de coordinación de la solicitud. Se formó un equipo para la redacción de la nota conceptual, compuesto por personas del comité de coordinación, la secretaría de coordinación de la solicitud, el BP y otros consultores. La secretaría fue el componente más destacado de la experiencia de la elaboración de la NCR en el Este de África.

COMITÉ DE COORDINACIÓN REGIONAL

El comité de coordinación regional fue conformado en el cuarto trimestre del 2014 y su primera reunión ocurrió en noviembre 26. Los ocho países estuvieron representados hasta con tres personas, uno como punto focal. Los puntos focales fueron responsables de la coordinación del diálogo a nivel de país con los actores interesados clave.

DIÁLOGO REGIONAL Y DE PAÍS

Cada país realizó un diálogo de un día entre Septiembre y Noviembre del 2014. Esos diálogos informaron el diálogo regional de dos días que fue realizado a finales de noviembre en Nairobi. La primera reunión del comité de coordinación fue realizada inmediatamente después del diálogo regional, para que los miembros pudieran sintetizar rápidamente las discusiones en preparación para la redacción de la nota conceptual.

REDACCIÓN DE LA NOTA CONCEPTUAL

El Coordinador de la solicitud reunió a un equipo de expertos de algunos de los países participantes, así como de algunos de los aliados técnicos (como un experto en reducción de daños de la Alianza Ucrania), para redactar la nota conceptual. Una reunión maratónica tuvo lugar por un espacio de seis días (Diciembre 5 al 10) en la cual se redactó la nota conceptual. Para el 12 de diciembre el equipo había preparado el primer borrador que fue enviado por el coordinador de la solicitud al comité de coordinación regional y otros actores interesados. Los comentarios fueron recibidos luego del año nuevo. En enero se realizaron múltiples cambios a la NCR. En total más de 19 comunicaciones fueron recibidas para mejorar la nota conceptual, incluyendo por parte de los aliados técnicos (International Drug Policy Consortium, Harm Reduction International (HRI), Médecins du Monde (MdM), International Network of People Who Use Drugs (INPUD), Alliance Ukraine, y el London School of Hygiene and Tropical Medicine (LSHTM)), así como del Fondo Mundial, el PRT simulado, algunos MCP, el BP y otras personas involucradas. La NCR final fue presentada a finales de enero del 2015.

LA SECRETARÍA PARA LA COORDINACIÓN DE LA SOLICITUD

Es normal que los MCP y las entidades regionales contraten a un consultor o equipo de consultores para liderar la redacción de la propuesta o nota conceptual. Sin embargo, los MCP tienen una Secretaría con personal encargado de varios aspectos de la elaboración de la nota conceptual adicionalmente

a su redacción y eso es algo inexistente en la infraestructura de los grupos regionales. KANCO, el BP propuesto, jugó un rol clave en la convocatoria de las partes desde el inicio del proceso de elaboración de la propuesta regional y, por lo tanto, facilitó el establecimiento de una secretaría para la coordinación de la solicitud. La secretaría para la coordinación de la solicitud, o SCS estaba compuesta por un consultor a tiempo completo (coordinador líder) contratado por KANCO, dos voluntarios locales y tres consultores técnicos que fueron identificados por el coordinador líder y KANCO. Ese pequeño equipo de trabajo tuvo como sede la oficina de KANCO y laboró frecuentemente con su personal, cuyo tiempo había sido distribuido para que se enfocaran en la elaboración de la NCR. Adicionalmente, la SCS interactuó con consultores extranjeros y el comité de coordinación regional. La Alianza dio los recursos para financiar al coordinador de la solicitud.

La SCS fue establecida en octubre del 2014 con la contratación del coordinador líder de la solicitud con amplia experiencia en propuestas del Fondo Mundial. Su primera tarea fue elaborar un mapa para la redacción y recepción de comentarios de la nota conceptual, y luego hacer que ese mapa fuera seguido. Debido a los límites de tiempo tan cortos – menos de cuatro meses desde la contratación del coordinador de la solicitud a la fecha límite para su presentación – fue esencial tener personal que estuviera enfocado exclusivamente en la propuesta.

COSTO

El proceso de elaboración de la NCR del Este de África requirió de muchos recursos para ser efectiva y poder cumplir con los requisitos del Fondo Mundial como la realización de diálogos de país y regionales. El monto estándar del Fondo Mundial para la elaboración de una NCR es de 10.000 dólares. El Fondo Mundial dio 15.000 dólares adicionales para la propuesta del Este de África, para un total de 25 mil dólares. El principal aliado técnico y financista del proceso de elaboración de la NCR, La Alianza, proporcionó 100.000 dólares adicionales para apoyar a los consultores, viajes y logística. La Oficina de Apoyo Técnico (TSF) de ONUSIDA para el Este y Sur de África dio 50.000 dólares en una mezcla de recursos y apoyo de su personal. El total de recursos obtenidos y gastados para la elaboración de la NCR fue de 175.000 dólares.

“Nada se movió hasta que el coordinador llegó. Todos los miembros del comité de coordinación trabajan a tiempo completo – y algunos asuntos podían ‘perderse’”

–Miembro del comité de coordinación

Principales Desafíos

LA RECTA FINAL: EL APOYO DE LOS MCP Y LOS BORRADORES FINALES

Uno de los aspectos más desafiantes de las propuestas regionales es la necesidad de obtener el apoyo de los MCP o PNS de todos los países participantes, o al menos demostrar esfuerzos sustanciales con ese fin en caso de no tenerlos. Ese es un proceso muy complicado políticamente. En muchos casos también representa un desafío logístico. El borrador inicial de la propuesta del Este de África estuvo listo el 15 de diciembre, solo 45 días antes de su presentación final. Si uno considera las fechas ferias de Navidad y Año Nuevo, algo que elimina 14 días de ese período, solo quedaron 31 días o 24 días hábiles entre la aparición del borrador y la fecha límite para su presentación. Durante ese tiempo el comité de coordinación necesitaba dar sus comentarios al primer borrador, lo cual no se logró sino después de Año Nuevo. Como tal, y analizando muy generosamente el calendario, la NCR solo tuvo tres semanas para obtener el apoyo de ocho MCP distribuidos en más de 7 millones de kilómetros cuadrados en el Este de África y el Océano Índico.

Debido a lo lento de las respuestas por correo electrónico – y hasta cierto punto la falta de interés, o incluso rechazo, de dar el apoyo a la NCR por parte de los MCP – se requirió visitar la mayoría de las ciudades capitales para reunirse personalmente con los miembros del MCP para obtener su apoyo o demostrar que se hizo un esfuerzo sustancial para obtenerlos. La secretaria de coordinación de la solicitud fue la responsable de coordinar esas visitas (por ejemplo al identificar las personas y lugares, hacer la logística de los viajes y dar los documentos) en las tres semanas en las que la NCR también estaba recibiendo modificaciones basadas en los comentarios de los miembros del comité de coordinación, aliados técnicos, asesores, consultores y otros actores interesados.

Entre los entrevistados, existían distintas perspectivas sobre si el comité de coordinación había empezado muy tarde el proceso de obtención del apoyo de los MCP. Por un lado, había la necesidad de tener una NCR coherente para obtener el apoyo de los MCP, en vez de un grupo general de ideas. Por el otro lado, los MCP pueden estar involucrados más temprano en el proceso para que no solo estén en conocimiento que esa propuesta está en vía de elaboración, pero que tengan tiempo de entender la función del programa regional, cómo podría ser un complemento de los programas nacionales y tener algunas discusiones sobre lo que sea necesario para obtener su apoyo. Eso fue logrado parcialmente al establecer el comité de coordinación al inicio del proceso. Los puntos focales presentaron las expresiones de interés y explicaron la NCR a los MCP antes de compartir el borrador con ellos. Con ese tipo de trabajo previo, los MCP deberían poder responder rápidamente en apoyo a la NCR y así reducir los viajes y ajeteos de última hora (sumamente costosos) que fueron experimentados en el proceso de elaboración de la NCR en el Este de África.

NUEVO TERRITORIO: LA REDUCCIÓN DE DAÑOS

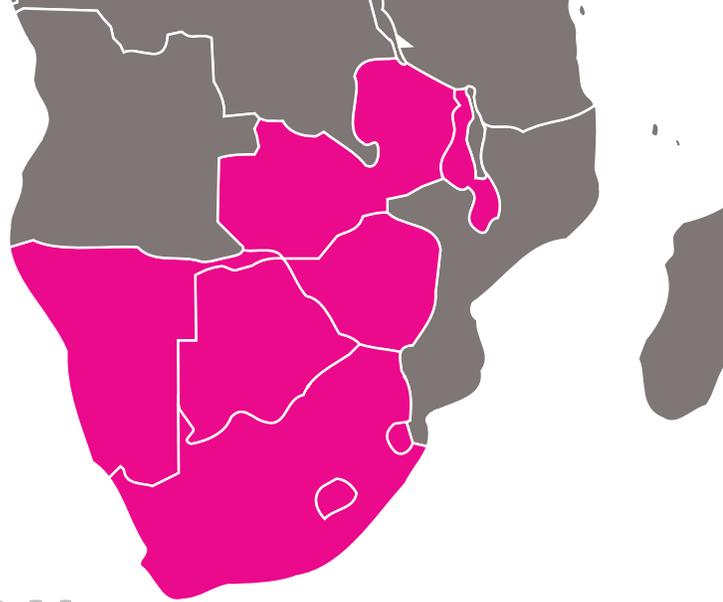
Con las excepciones de Mauricio, Tanzania y Kenia, la reducción de daños es un concepto nuevo en la región del Este de África. Esta novedad destaca la justificación del programa regional propuesto: crear un entorno político adecuado para expandir los servicios de reducción de daños para las personas que usan drogas en el Este de África. Debido a que la reducción de daños y los servicios dirigidos a las personas que usan drogas son enfoques innovadores para la región hay poca experticia en la elaboración del programa y la construcción de la agenda de incidencia política para personas que usan drogas. También existe una gran necesidad de redes regionales de personas que usan drogas.

Mauricio, Tanzania y Kenia tienen alguna experiencia regional sobre programas de reducción de daños. Una de las guías para la NCR ha sido ampliar el modelo ya utilizado en la región (como en Mauricio) y fortalecer los esfuerzos existentes al crear una política de apoyo. Sin embargo, la capacidad limitada en áreas como desarrollo de políticas, movilización e información estratégica sigue representando un desafío en la región. La Alianza pudo aportar su experiencia en el contenido a través de su afiliado en Ucrania, quien sirvió de consultor técnico líder con el enfoque de elaborar el programa para la reducción de daños. Un punto crítico fue balancear la amplia experiencia de los aliados técnicos (International Drug Policy Consortium, Harm Reduction International, International Network of People who Use Drugs, Médecins du Monde (MdM), Alliance Ukraine, London School Hygiene y Tropical Medicine) con lo que es novedoso en esta región y así lograr una NCR con un enfoque integral en la reducción de daños.

Estudio de Caso 2

ÁFRICA AUSTRAL

Botsuana
Lesoto
Malawi
Namibia
Sudáfrica
Suazilandia
Zambia
Zimbabue



VISIÓN GENERAL

C

ENFOQUE DE POBLACIONES CLAVE
Hombres que tienen sexo con hombres, personas transgéneros, trabajadoras y trabajadores sexuales y personas que usan drogas

E

ENFOQUE DE ENFERMEDAD
VIH

NCR

PRESUPUESTO TOTAL

US\$19.541.221

COSTOS DE ELABORACIÓN

~US\$215.000

PATROCINADORES DE LA ELABORACIÓN
**HIVOS
FONDO MUNDIAL
LA ALIANZA, POSITIVE VIBES**

ESTRUCTURA PARA LA ELABORACIÓN
**COMITÉ DE COORDINACIÓN
COMITÉ ADMINISTRATIVO
EQUIPO CONSULTOR**

ESTATUS DE LA NCR

Solicitud aprobada por el PRT por un máximo de US\$11.471.785 (59% del presupuesto propuesto)

BP

BENEFICIARIO PRINCIPAL
HIVOS (OFICINA REGIONAL, ÁFRICA AUSTRAL)

Cronograma

Septiembre 2013: Hivos tiene conversaciones internas sobre la propuesta regional

Septiembre 2013: Se identificó al consultor líder (un ex director de Hivos en África Austral)

Octubre 2013: Hivos África Austral organizó una reunión de consulta con actores interesados para discutir la factibilidad.

Diciembre 2013: el Grupo de actores interesados ad hoc decidió continuar con la EDI, con Hivos como BP

Febrero 2014: El comité de coordinación preparó el contenido de la EDI

Febrero 2014: Se realizaron consultas y un taller con personas transgénero

Abril 2014: El comité de coordinación finalizó la EDI y la compartió con los MCP

Abril 2014: Se presentó la EDI

Julio 2014: El Fondo Mundial invitó a presentar la NCR de África Austral

Agosto-Octubre 2014: Se realizaron discusiones de grupos focales con redes de personas transgénero en Suráfrica y Zimbabue

Septiembre 2014: Se formó un comité de coordinación regional formal y se acordó el proceso para la elaboración de la nota conceptual

Noviembre 2014: Se realizaron consultas del comité de coordinación, el diálogo regional, y una visita del Departamento de Comunidad, Derechos y Género de la Secretaría del Fondo Mundial.

Diciembre 2014-Enero 2015: Se elaboró el borrado de la NCR

Enero 2015: Se realizaron consultas individuales con la red de personas que usan drogas

Enero 30 2015: Se presentó la NCR

Mayo 15 2015: Se le notificó a Hivos la aprobación y la invitación al proceso de subvención.

Contexto

África Austral continúa viviendo una de las epidemias de VIH más extremas en el mundo. Tal como lo articula la nota conceptual regional: "Los países del África Austral incluidos en esta propuesta (Botsuana, Lesoto, Malawi, Namibia, Sudáfrica, Suazilandia, Zambia y Zimbabue) forman claramente el epicentro de la epidemia del VIH. A pesar de numerosos logros en la última década en el suministro de tratamiento y la reducción de muertes relacionadas con el SIDA,

que bajaron a 39% entre 2005 y 2013 en el África subsahariana,⁵ las nuevas infecciones en poblaciones claves se están incrementando, específicamente en las poblaciones clave jóvenes.⁶ Trabajadoras y trabajadores sexuales, hombres que tienen sexo con hombres y personas transgénero están desproporcionadamente afectados.”

Dos barreras generales que impiden expandir los servicios de VIH a las poblaciones clave en África Austral son la gran carga del VIH en la población general y los entornos legales y políticos desafiantes para la mayoría de las poblaciones clave. Por un lado, los gobiernos no tienen motivación política para presupuestar recursos para los hombres que tienen sexo con hombres, personas transgénero, trabajadoras y trabajadores sexuales y personas que usan drogas. Por el otro, hay muchas más personas que necesitan tratamiento y prevención que recursos para dar esos servicios. Por lo tanto, las poblaciones clave son muchas veces las últimas en ser atendidas. La contradicción aquí es que las poblaciones clave tienden a tener una carga significativa de la enfermedad, que a su vez impulsa la epidemia general de muchas maneras. Es un asunto de derechos humanos que todas las personas tengan acceso igualitario a los servicios de VIH. Así como es una medida básica de control de las enfermedades que las comunidades con mayor carga de la enfermedad tengan una disponibilidad proporcional de los servicios. Desafortunadamente, ese no es el caso en la mayoría del África Austral en estos momentos.

Programa Propuesto

El programa propuesto se llama “Representación de las Poblaciones Clave, Evidencias e Incidencia Política por un Cambio en la Salud,” o KP REACH (*NT: por sus siglas en inglés, que se podría traducir en: ALCANCE PC*). El programa se enfoca en el fortalecimiento de los sistemas comunitarios y en cuatro poblaciones clave: hombres que tienen sexo con hombres, trabajadoras y trabajadores sexuales, personas transgénero y personas que usan drogas. La participación y coordinación con las redes de mujeres que tienen sexo con mujeres también está incluida en la NCR. El programa busca fortalecer las redes de poblaciones clave, generar más y mejor evidencias sobre las poblaciones clave y reducir el estigma y la discriminación. Los objetivos del programa, tal como están en la Nota Conceptual, son:

Objetivo 1: Fortalecer cinco redes regionales existentes y emergentes en África Austral para que puedan trabajar estratégica y eficientemente entre ellas y con otros con el fin de contribuir con un efectivo desarrollo, monitoreo y preparación de informes de los servicios de prevención,

⁵ ONUSIDA, The Gap Report, Informe Mundial, 2014.
<http://www.unaids.org/en/resources/campaigns/2014/2014gapreport/gapreport>

⁶ ONUSIDA: Getting to Zero, HIV in Eastern and Southern Africa, Informe Regional 2013. En Kenia y Suráfrica, se estima que estas poblaciones clave (trabajadores y trabajadoras sexuales, hombres que tienen sexo con hombres y personas que usan drogas) representan el 33% y 26% respectivamente de las nuevas infecciones de VIH.

pruebas y tratamiento del VIH, así como programas y políticas para las poblaciones clave a niveles nacionales y regionales, para el 2018.

Objetivo 2: Mejorar la recolección de data y evidencias, así como el uso, gerencia del conocimiento, ampliación y duplicación de las mejores prácticas para programas nacionales que respondan de una mejor manera y políticas que mejoren el acceso a los servicios de pruebas, tratamiento y prevención del VIH en al menos 75% de los países participantes para el 2018.

Objetivo 3: Desarrollar un voz unificada de las poblaciones clave y diseminar mensajes creados en colaboración con las poblaciones clave que busquen una modificación de las actitudes y creencias para reducir el estigma y la discriminación como barreras que impiden el acceso a los servicios de pruebas, tratamiento y prevención del VIH en al menos 75% de los países participantes para el 2018.

Elaboración de la Nota Conceptual

El aspecto distintivo de este proceso de elaboración de la NCR fue la gran cantidad de recursos humanos e institucionales que fueron invertidos en un período sustancial de tiempo – 17 meses – y la manera positiva como todos los actores interesados reportaron haber trabajado conjuntamente. Muchos de los miembros del comité de coordinación al momento de la solicitud en enero del 2015 ya habían estado involucrados en las discusiones iniciales en septiembre del 2013; y, una gran cantidad de aliados habían colaborado en las primeras rondas del Fondo Mundial e incluso, en algunos casos, antes del Fondo Mundial; Hivos (tanto su sede en Holanda como en África Austral) ha jugado un rol crucial desde los años 90.

COMITÉ DE COORDINACIÓN REGIONAL

Hivos reunió a un grupo de actores interesados en octubre del 2013 para discutir una nota conceptual con perspectiva regional para el África Austral que se enfocaría en poblaciones clave. Las personas y organizaciones que participaron en esa reunión luego formarían el comité de coordinación regional, el cual fue establecido formalmente luego que el Fondo Mundial diera luz verde para la elaboración de la nota conceptual en Julio del 2014. El comité de coordinación fue conformado por un gran número de personas y organizaciones, la mayoría ya familiarizados entre ellos. El grupo incluyó el BP (Hivos, Oficina Regional para África Austral y su sede en Holanda), La Alianza, cuatro redes de poblaciones clave: AMSHER (HSH), ASWA (trabajadoras y trabajadores sexuales), CAL (lesbianas), Gender Dynamiz (representando las redes de personas transgénero en la región), socios regionales de incidencia política y servicios como SAfAIDS, Positive Vibes – una organización de enlace de la Alianza, y SAT, ONUSIDA como el aliado técnico, el Consejo de Investigación de Ciencias Humanas como al aliado para la investigación, una

firma de comunicaciones (M&C Saatchi World Service), muchos de los MCP participantes y consultores para la redacción.

La mayoría de los miembros del comité de coordinación trabajaron conjuntamente en oportunidades previas en propuestas regionales (Rondas 10 y 11 antes que fueran canceladas) y muchos tenían una relación continuada de trabajo y de financiamiento. La familiaridad fue resaltada por varios participantes como fundamental para crear el entorno de colaboración, productivo y eficiente en el que se elaboró la NCR. Tal como lo mencionó un representante de las poblaciones clave: **"Ya la confianza estaba allí."**

Adicionalmente, la experiencia previa de Hivos así como su compromiso con la transparencia y la elevación de las voces de las redes de poblaciones clave, fueron resaltados como factores críticos para el éxito del proceso. Muchos participantes sugirieron que, sin importar el resultado, este grupo y particularmente las redes de poblaciones clave estaban en una posición muy sólida para lograr un impacto para las poblaciones clave en la región de aquí en adelante.

"Las dinámicas de poder que usualmente reinan en este tipo de procesos no existieron. Las redes de poblaciones clave ya se conocían y pudieron dirigir la discusión juntas".

– Representante de una red de poblaciones clave

COMITÉ ADMINISTRATIVO

A pesar del evidente valor de tener a tantos actores interesados involucrados en el comité de coordinación, los grupos grandes – particularmente cuando están esparcidos en distintas partes del territorio – pueden presentar dificultades para reunirse regular y productivamente. Para mitigar ese desafío, se estableció un pequeño comité administrativo para mantener el movimiento todo el tiempo. El comité administrativo incluyó dos consultores, Hivos (África Austral y su oficina central), La Alianza, SAfAIDS, Positive Vibes y un puesto rotatorio para las poblaciones clave.

La participación en las reuniones fue particularmente difícil para los representantes de las poblaciones clave, normalmente debido a la limitada capacidad de recursos humanos. En un esfuerzo para mitigar esto, se sugirió que las redes de poblaciones clave estuvieran representadas por una sola persona en el comité administrativo con responsabilidades cambiantes y compartiendo información con todos antes y después de cada reunión. Desafortunadamente, ese enfoque no mitigó suficientemente el desafío de las redes de poblaciones clave y su participación fue limitada en el comité administrativo. El comité fue considerado como una vía inteligente y bien manejada con el fin de empujar el proceso de elaboración de la NCR.

Desde el principio, el comité identificó la necesidad de un coordinador para guiar el proceso de la NCR. Se apartaron recursos, se inició un proceso de reclutamiento y se le ofreció el cargo a un candidato. Desafortunadamente, el candidato no aceptó la oferta. Fue en ese momento en que el comité determinó que era muy tarde para realizar otro proceso de contratación similar y decidió asumir ese rol. La mayoría de los entrevistados mencionó la ausencia de un coordinador como uno de los principales obstáculos.

PARTICIPACIÓN DE LAS REDES DE POBLACIONES CLAVE

Se le preguntó a cada entrevistado si sentían que las redes de poblaciones clave jugaron un rol más consultivo que de liderazgo en el proceso de elaboración de

LA CONSULTA CON LAS POBLACIONES CLAVE

Los consultores encargados de la redacción realizaron un proceso de consulta extenso con las redes de poblaciones clave, mucho más allá del diálogo regional y reuniones con los actores interesados. Durante dos semanas, en reuniones individuales o en pequeños grupos, los consultores conversaron con 49 representantes de las redes de poblaciones clave y ONG con programas enfocados en poblaciones clave. El propósito de las consultas fue **“realizar un análisis de las brechas y ofrecer ideas para intervenciones concretas.”** El proceso sistemático produjo un informe completo y un análisis de las brechas y necesidades, tal como fueron descritas por las redes de poblaciones clave y activistas. El informe luego fue presentado al comité de coordinación mientras preparaba la EDI.

la NCR. Algunos dijeron firmemente que fue de liderazgo y otros dijeron que fue consultivo. La mayoría, sin embargo, explicó que se jugaron ambos roles, en diferentes momentos y de distintas maneras por parte de varias redes de poblaciones clave.

En esencia, las redes de poblaciones clave no lideraron el proceso. Hivos convocó a los actores interesados y fue el anfitrión de las discusiones iniciales, además coordinó la elaboración de la NCR, incluyendo la búsqueda de recursos para apoyar el proceso. Muchos de los entrevistados indicaron que ninguna de las redes de poblaciones clave tenía la capacidad de convocatoria y técnica para hacer lo que Hivos hizo liderando la elaboración de la NCR. Debido a esos problemas de capacidad (un problema fundamental que es considerado en la NCR), el aspecto más práctico para las redes de poblaciones clave fue jugar

un rol sólido a la hora de las consultas. Como lo dijo un representante: **“Se nos consultó y dimos recomendaciones. Los consultores [para la redacción] se reunieron con nosotros independientemente y con nuestro miembros.”** Otro miembro del comité de coordinación indicó que **“la nota conceptual está basada en una teoría del cambio bien completa y elaborada en conjunto, lo que nos llevó a discutir los roles individuales [de las redes de poblaciones clave] y el valor agregado para lograr esa meta en común.”**

Si se acepta la falta de capacidad, existen maneras importantes cómo las poblaciones clave si jugaron un rol de liderazgo en el proceso. Principalmente, **“le dimos forma a las intervenciones en la nota conceptual,”** tal como lo indicó un representante de las poblaciones clave. Las intervenciones en la NCR son la base principal del resto del proceso. Liderazgo en el contenido es probablemente la parte más importante de este proceso. Adicionalmente, las redes de poblaciones clave no solo asistieron a las reuniones o contribuyeron cuando fueron convocados por el BP o los consultores. Los grupos de poblaciones clave se reunieron regularmente por su cuenta, como un bloque, muchas veces logrando el consenso en los temas antes de las reuniones más grandes.

INCLUSIÓN TARDÍA DE LAS PERSONAS QUE USAN DROGAS

Dependiendo de las perspectivas individuales, una de las fortalezas o debilidades de esta NCR es que una gran cantidad de poblaciones clave son tomadas en cuenta en el programa propuesto: hombres que tienen sexo con hombres, mujeres que tienen sexo con mujeres, trabajadoras y trabajadores sexuales, personas transgénero y personas que usan drogas. Antes de finalizar el mes de diciembre del 2014, las personas que usan drogas no estaban incluidas en la NCR y por lo tanto sus redes no estuvieron involucradas en los diálogos regionales, reuniones del comité de coordinación ni en ningún otro componente del proceso de elaboración. Solo semanas antes de la fecha límite para la presentación de la solicitud, el Fondo Mundial cambió de sugerencia a requisito la necesidad de incluir a las personas que usan drogas en la nota conceptual.

Como uno de los actores interesados remarcó, **“El contexto es uno en donde hay una falta de conexión entre lo que el Fondo Mundial ve como poblaciones clave y lo que nosotros vemos aquí como poblaciones clave.”** El problema no es que no existan personas que usan drogas en la región o que los involucrados en el proceso se opongan a expandir los servicios para ellos. El problema es que entre las redes de LGBTI y de trabajadoras y trabajadores sexuales en África Austral, “el uso de drogas es visto como un asunto transversal y no como una población en sí.” Independientemente de si esa perspectiva es válida, completamente honesta o problemática es debatible. Lo que no es debatible es que el comité de coordinación regional y las redes de poblaciones clave involucradas en la NCR no incluyeron de manera independiente a las redes de personas que usan drogas en la propuesta. El Fondo Mundial y ONUSIDA habían presionado fuertemente por su inclusión. Al hacer que esa inclusión se convirtiera en un requisito tarde en el proceso de elaboración de la NCR (enero del 2015), el Fondo Mundial básicamente complicó un proceso metodológico que logró la participación de las poblaciones clave en los 17 meses anteriores. La extensión de la participación de las personas que usan drogas en la elaboración de la propuesta fue una consulta breve, pero positiva, con una

red en Sudáfrica dos semanas antes que se presentara la NCR. La definición de poblaciones clave fue ampliada en la nota conceptual para que así pudiera coincidir con la lista expandida de poblaciones.

A pesar de la tardía participación de las personas que usan drogas en el proceso de elaboración de la NCR, se incluyó en la misma una evaluación sólida de sus problemas y programas específicos. Eso es impresionante debido a los cronogramas tan cortos, pero también sugiere que existía un espacio natural para las personas que usan drogas en la elaboración de la propuesta, por ejemplo las necesidades discutidas para hombres que tienen sexo con hombres, mujeres que tienen sexo con mujeres, personas transgénero y trabajadoras y trabajadores sexuales son muy comparables con las necesidades de las personas que usan drogas en términos de trabajo en red, recolección de data y fortalecimiento de la incidencia política. Por lo tanto, el resultado de la inclusión de personas que usan drogas podría ser positivo, pero el proceso para llegar allí ha podido ser más metódico, tal como lo fue con otras poblaciones clave.

Principales Desafíos

REQUISITOS DEL FONDO MUNDIAL VERSUS ORIENTACIÓN DEL FONDO MUNDIAL

Luego de la falta general de financiamiento, recursos humanos y tiempo, el desafío principal indicado por los participantes en el proceso de elaboración de la NCR fueron los mismos procedimientos del Fondo Mundial. Los entrevistados se quejaron que al mismo tiempo que el Fondo Mundial tiene formularios complejos y una gran variedad de requisitos, ofrecen muy poca orientación práctica y apoyo para que las personas puedan cumplir con esos pasos. Adicionalmente, los procedimientos y requisitos tienen la tendencia de cambiar en el mismo proceso y la orientación recibida de distintas oficinas del Fondo Mundial fue a veces contradictoria.

Entre los requisitos exhaustivos está el proceso del diálogo regional. El Fondo Mundial requiere que el diálogo ocurra, pero da muy poca orientación sobre cómo debe ser o qué es necesario para satisfacer el requisito del diálogo regional. Un miembro del comité de coordinación remarcó: **“No está claro lo que el Fondo Mundial quiere del proceso. El mismo Fondo Mundial no sabe lo que quiere.”** La falta de orientación conjuntamente con los requisitos estrictos pueden bloquear los avances. Una persona mencionó: **“las directrices del Fondo Mundial parecen paralizar a las personas.”** Se sugirió que la falta de personal del Fondo Mundial a nivel de país multiplicó la confusión y la parálisis experimentada por aquellos que elaboran propuestas e implementan programas. En el contexto regional, cuando no hay MCP a nivel de país, la distancia entre el Fondo Mundial y las personas puede ser aún mayor.

Entre las actividades del diálogo regional y la de los diálogos individuales a nivel de país, las reuniones de los comités de orientación y administración, la contratación y manejo de los consultores para la redacción de la NCR, los viajes entre países para reunirse con los MCP y PNS (para obtener los apoyos

necesarios), la revisión de los borradores y las consultas técnicas se debe concluir que para la elaboración de una NCR sólida se requiere de mucho tiempo y dinero. Algunos ven eso como desproporcionado en relación al dinero que otorga el Fondo Mundial. Un miembro del comité de coordinación indicó: **“¡Hemos invertido un año y medio de nuestras vidas en la elaboración de una propuesta de un programa de tres años!”** pero por otro lado, **“uno obtiene del Fondo Mundial mucho más de lo que invierte, por eso vale la pena.”**

EL FORMULARIO/PLANTILLA NO ESTÁ HECHO PARA LAS NCR

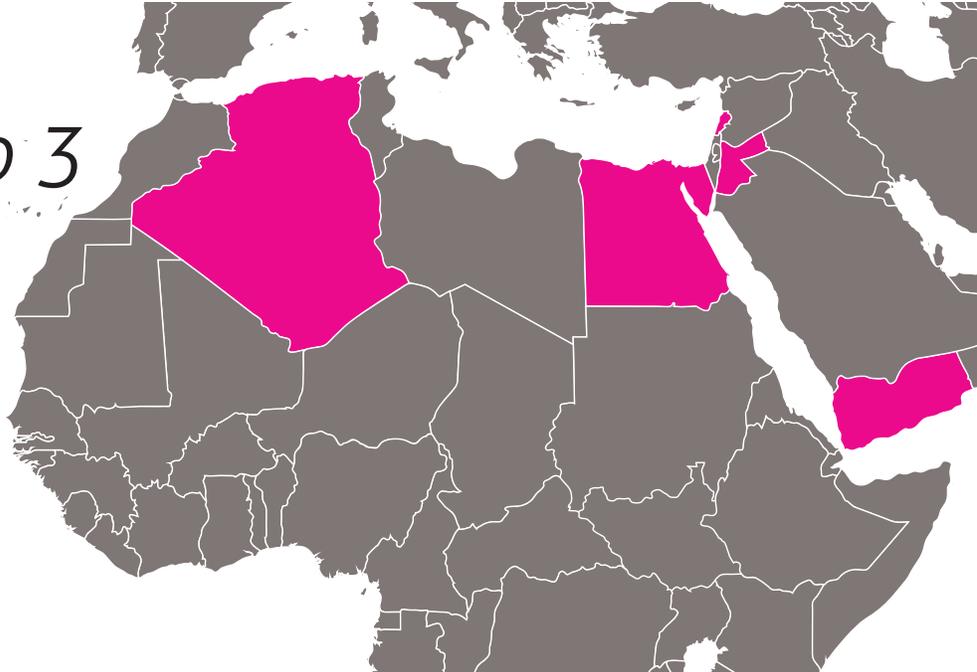
Los entrevistados también resaltaron la incompatibilidad de los sistemas del Fondo Mundial, como los formularios/plantillas para la propuesta, con las NCR. El formulario estándar de la nota conceptual está muy enfocado en números sólidos, como para el suministro de servicios. Un entrevistado indicó “esta no es una propuesta para el suministro de servicios y no se supone que lo sea.” Las NCR están más enfocadas en resultados menos medibles como cambios sociales y en el entorno.

Los entrevistados sugirieron que se deben elaborar nuevos formularios y plantillas específicos para las notas conceptuales regionales ya que los actuales no son apropiados. Un ejemplo de la falta de conexión entre el formulario y la realidad de las NCR fue la confusión entre el uso del Formulario Modular y el marco de medición para hacerle seguimiento al plan de trabajo de la NCR. De acuerdo con uno de los entrevistados, el Fondo Mundial pidió al equipo de elaboración de la NCR que completaran el Formulario Modular, “...a pesar que ellos sabían, basados en las pasadas experiencias, que la mayoría de las propuestas regionales terminan usando el marco de medición para hacerle seguimiento al plan de trabajo. Como consecuencia de ello, le dedicamos muchísimo tiempo a llenar el Formulario Modular y al final nos dijeron que nuestros resultados no eran lo suficientemente sólidos y que entonces deberíamos llenar el otro documento. [Eso resultó] en una pérdida de dinero y tiempo.” Ese tipo de interacción entre el Fondo Mundial y el equipo para la elaboración de la NCR resalta la necesidad de revisar el protocolo para las NCR que toma en consideración una gran cantidad de perspectivas y experiencias, y presiones procesales.

Estudio de Caso 3

MEDIO ESTE Y NORTE DE ÁFRICA

Argelia
Egipto
Jordán
Líbano
Yemen



VISIÓN GENERAL

C

ENFOQUE DE POBLACIONES CLAVE
**hombres que tienen sexo con hombres
trabajadoras y trabajadores sexuales
personas que viven con VIH**

E

ENFOQUE DE ENFERMEDAD
VIH

NCR

PRESUPUESTO TOTAL

US\$8.160.404

COSTOS DE ELABORACIÓN

-US\$71.000

PATROCINADORES DE LA ELABORACIÓN
**FONDO MUNDIAL
LA ALIANZA
ONUSIDA
USAID**

ESTRUCTURA PARA LA ELABORACIÓN
BP Y CONSULTORES

ESTATUS DE LA NCR

Se retiró la solicitud, se volverá a presentar en 2016.

BP

BENEFICIARIO PRINCIPAL
REGIONAL ARAB NETWORK AGAINST AIDS (RANAA)

Cronograma

Mayo 2014: Se presentó la Expresión de Interés

Julio 2014: Se invita a presentar la NCR

Septiembre 2014: Se contrató a un consultor principal

Octubre 2014: Primer diálogo regional, Argelia

Noviembre 2014: Se contrató a un consultor técnico para apoyar al consultor principal

Diciembre 2014: Segundo diálogo regional, Egipto

Diciembre 2014-Enero 2015: Se preparó y revisó el borrador de la nota conceptual

Enero 30 2015: Se presentó la NCR

Febrero 2015: Se rechazó la NCR debido a la falta de documentación (registro y apoyos de MCP/PNS), se ofreció una nueva fecha límite para el primero de abril

Marzo 2015: RANAA decidió retirarse del proceso de solicitud del 2015 y enfocarse en el del 2016

Contexto

Un monto muy modesto de dinero del Fondo Mundial en el Medio Este y Norte de África (MENA) está dirigido hoy en día a la sociedad civil. Basado principalmente en esa mínima inversión, la infraestructura de la sociedad civil en la región está subdesarrollada, generando importantes problemas de capacitación. Esto es especialmente cierto en relación a las poblaciones clave como hombres que tienen sexo con hombres, personas transgénero y trabajadoras y trabajadores sexuales. El trabajo sexual está altamente estigmatizado y es ilegal en toda la región. Jordán eliminó la criminalización de la homosexualidad en 1951 y el Líbano lo hizo solo recientemente en 2014. En otros países la homosexualidad es ilegal, con un enfoque punitivo específico al sexo entre hombres. El castigo por sexo entre hombres va desde dos años en prisión en Argelia hasta muerte por apedreamiento en caso de hombres casados en Yemen. Esos factores del entorno hacen que los hombres que tienen sexo con hombres, trabajadores y trabajadoras sexuales y personas transgénero en la región sean extremadamente vulnerables a la represión y con un acceso muy limitado a los servicios.

La necesidad de fuentes alternas de financiamiento – fuera de los sistemas nacionales de salud – es clara: los hombres que tienen sexo con hombres, personas transgénero y trabajadoras y trabajadores sexuales están impactados significativamente por el VIH, pero sus necesidades no son atendidas adecuadamente en los programas nacionales, en caso de que eso sea una posibilidad. A pesar de la escases de data sobre estas poblaciones, una revisión sistemática reciente de las estadísticas de los servicios de salud y encuestas

relacionadas con el VIH y hombres que tienen sexo con hombres en MENA revela que la epidemia del VIH parece estar emergiendo en muchos países, con una prevalencia que alcanza hasta un 28 por ciento en ciertos grupos.⁷ Sin embargo, el entorno represivo se traduce en muy poco apoyo a las redes de poblaciones clave o para la infraestructura de la sociedad civil con el fin de apoyar la incidencia política y aumentar los servicios para estas poblaciones, y hay muy poco interés político en que eso ocurra.

Programa Propuesto

El principal tema de la NCR de MENA es el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil para responder al VIH en las poblaciones clave en la región. Ese enfoque está informado por tanto la falta de inversión en el liderazgo de la sociedad civil en la respuesta general regional como por la necesidad que la sociedad civil represente a las poblaciones clave ya que sus gobiernos las han ignorado y/o criminalizados.

La nota conceptual incluyó el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones ya existentes de la sociedad civil y redes de poblaciones clave en la región. La organizaciones más establecidas, RANAA y MENARosa, una red de mujeres que viven con VIH, y las nacientes redes de poblaciones clave todavía en construcción. El fortalecimiento de la capacidad institucional se centraría en asuntos de gobernanza y recursos humanos, así como en la mejora de las habilidades para hacer incidencia política y movilizar recursos.

La NCR también propuso mejorar la vigilancia y la data poblacional en la región en torno a las poblaciones clave, ya que hay muy poca confianza en la data disponible para los estimados poblacionales de estos grupos. Esa data es crítica para una sólida elaboración de los programas y la incidencia política en apoyo a las poblaciones clave. Adicionalmente, el programa busca apoyar y expandir los programas de prevención de VIH en la región para hombres que tienen sexo con hombres, personas transgénero, trabajadoras y trabajadores sexuales y sus clientes y personas que viven con VIH.

Una pieza clave del programa propuesto es enfrentar las barreras legales que impiden el uso de los servicios y responder a las violaciones de los derechos humanos de las poblaciones clave. El programa busca fortalecer la capacidad de la sociedad civil para documentar y responder a las barreras legales con el fin de poder dar servicios de prevención y atención para hombres que tienen sexo con hombres, personas transgénero y trabajadoras y trabajadores sexuales. Las ONG también recibirían financiamiento para **"documentar violaciones de los derechos humanos y dar respuestas de emergencia y sistemas de referencia para movilizar los proveedores de los servicios legales."** A nivel regional, el programa crearía una plataforma para la incidencia política por la ratificación

⁷ Ghina R. Mumtaz et al., "Are HIV Epidemics Among Men Who Have Sex With Men Emerging in the Middle East and North Africa? A Systematic Review and Data Synthesis," PLOS Medicine 8, no. 8 (2011): 1-15.

de la Convención Árabe sobre VIH y Protección de los Derechos de las Personas que Viven con VIH,⁸ que fue adoptada por el Parlamento Árabe en 2012.

Elaboración de la Nota Conceptual

El proceso para elaborar la NCR para MENA fue **“muy improvisado por los recursos y experiencias limitadas.”** El BP propuesto, RANAA es una red de redes nacionales de 25 países en la región MENA. RANAA tiene una junta directiva conformada por siete directores elegidos por organizaciones de la sociedad civil de Argelia, Egipto, Líbano, Marruecos, Palestina, Siria y Tunes, y una secretaría en Beirut con un director ejecutivo a tiempo completo y un asistente. Esta pequeña pero activa organización realizó la mayoría de las actividades del proceso: coordinar las actividades de diálogo; intercambiar con los programas nacionales de SIDA, aliados técnico y otros actores interesados; gestionar a los consultores; tratar de obtener los apoyos de los MCP y PNS y coordinar la elaboración del borrador y la presentación de la solicitud. Todo eso recayó en RANAA debido a que básicamente no hay otra organización de la sociedad civil con una experiencia comparable o cobertura a nivel regional. Las únicas otras organizaciones a nivel regional nombradas por los entrevistados fueron dos redes sin estatus legal: MENARosa y M-Coalition, un red árabe de hombres que tienen sexo con hombres que fue creada solo en Julio del 2014. La Asociación de Reducción de Daños MENA (MENAHRRA) es la única organización de la sociedad civil relacionada con el VIH a nivel regional con estatus legal. MENAHRRA estuvo involucrada en la elaboración inicial de la NCR de RANAA, pero no fue incluida en el programa propuesto debido a que ya están implementando un programa regional financiado por el Fondo Mundial.

Luego del filtro inicial del Fondo Mundial, la solicitud de MENA recibió una advertencia. En una carta a RANAA fechada el 23 de febrero del 2015, el departamento de Acceso a Financiamiento en la Secretaría del Fondo Mundial indicó que la NCR recibió una advertencia debido a que RANAA no presentó los documentos de su registro como entidad legal y debido a que cuatro de las cinco autoridades nacionales (MCP o PNS) no habían indicado su apoyo a la NCR. Se le dio a RANAA hasta el primero de abril para presentar todos los documentos que faltaban. Sin ellos, la NCR sería considerada incompleta y no sería revisada por el PRT para un posible financiamiento. Luego de evaluar la posibilidad de cumplir con la fecha límite del primero de abril, RANAA decidió retirarse del proceso de solicitud del 2015 y enfocarse en una nueva EDI en alianza con MENAHRRA para presentar una solicitud en 2016.

UN EQUIPO PEQUEÑO

Uno de los entrevistados dijo: **“la realidad es que nosotros cuatro fuimos el universo de personas que participó frecuentemente [en el proceso de elaboración de la NCR].”** El entrevistado se refería al coordinador de RANAA, el consultor líder, el asesor de la sociedad civil de ONUSIDA en la oficina regional

⁸ This document has only been published in Arabic.

del Cairo, y el asesor regional de la Alianza. Comparado con los amplios comités de coordinación, grupos consultores y 'secretarías para la coordinación de las propuestas' que apoyaron las otras dos NCR, existía una clara necesidad de incorporar más recursos humanos en el proceso de elaboración de la NCR. Sin embargo, dos asuntos más allá del control del pequeño consorcio que se encargó de la NCR para MENA impidieron eso: retrasos inesperados en el proceso de registro dentro del gobierno libanés y limitaciones en el interés y en las inversiones por parte de los MCP o PNS involucrados. Por parte de RANAA, a pesar de sus problemas importantes de capacidad, parecieran haber estado muy cerca de presentar una NCP elegible y sólida.

DIÁLOGO REGIONAL

Se realizaron dos diálogos regionales en la elaboración de la NCR. El primero se realizó en Argel, Argelia en octubre del 2014. La reunión de un día en Argel incluyó algunos aliados a nivel regional (RANAA, MENARosa) y a nivel global (ONUSIDA, La Alianza, y la International Development Law Organization) pero los únicos representantes de país fueron los de Argelia (el Ministerio de Salud y algunas ONG). La reunión fue facilitada por el consultor líder encargado de la redacción de la NCR. La reunión fue positiva en términos de congregar a algunos de los actores interesados clave, pero **"no fue muy útil para elaborar o confirmar el contenido de la nota conceptual."** Para muchos en la reunión, esa fue la primera vez que trabajaban con la propuesta regional. No se tenían listos los países participantes en la NCR. Las discusiones, en su gran parte, vagas y conceptuales no fueron **"particularmente útiles"**. Ese tipo de interacción de alto nivel y formativa pudiera tener lugar en un proceso más sólido destinado a la elaboración de la NCR. Sin embargo, en esta etapa de esta NCR en específico, con los distintos problemas que enfrentó, una reunión como esa probablemente necesita ser mucho más útil para la elaboración de la nota conceptual en vez de ser una presentación del concepto.

El segundo diálogo fue realizado en el Cairo en diciembre del 2014. Las organizaciones de la sociedad civil, programas nacionales de SIDA, y oficinas de país de ONUSIDA de los cinco países estuvieron presentes, así como el Gerente de Portafolio del Fondo Mundial y los aliados regionales y globales de las reuniones en Argelia. Los miembros de la junta directiva de RANAA también estuvieron presentes en ambos diálogos. Se demostró una clara participación de la sociedad civil egipcia así como sucedió en Argelia. Desafortunadamente, la reunión estuvo estructurada de una manera casi idéntica al diálogo de Argelia, con muy poco tiempo en la agenda para discusiones sobre intervenciones específicas. Las observaciones más importantes de la reunión en Cairo fue cuando los gobiernos libanés y jordano cancelaron la discusión sobre personas transgénero y el intercambio acalorado sobre quién debería ser el sub beneficiario a nivel de país. Como lo notó uno de los entrevistados, **"se desperdició la oportunidad de recibir los comentarios de los participantes."** De acuerdo con varios entrevistados, eso no fue el resultado de la falta de una planificación estratégica por parte del comité de la NCR, sino como consecuencia de no tener una adecuada facilitación en el diálogo.

Principales Desafíos

FALTA DE APOYO POLÍTICO

La principal contradicción de la experiencia en la elaboración de la NCR en MENA (y sus resultados) es que existe un apoyo político limitado en la región para programas de VIH que tienen como metas a los hombres que tienen sexo con hombres, trabajadoras y trabajadores sexuales, y/o personas transgénero, y aun así se espera que la NCR demuestre apoyo político de la propuesta en toda la región. La clave de esa demostración es el apoyo por parte de los MCP o PNS de los países participantes. **Solo un país tienen MCP (Egipto), lo que implica que el equipo de elaboración de la NCR debería obtener un apoyo gubernamental directo (vía el PNS) para la NCR; gobiernos que generalmente criminalizan la homosexualidad y el trabajo sexual y tienen una relación complicada y opresiva con la comunidad transgénero.** Solo un apoyo fue obtenido, dejando inelegible a la solicitud. A pesar del espíritu colaborativo entre los representantes de los PNS, las realidades políticas más amplias limitan su habilidad para compartir apoyos y data financiera de una manera integral y a tiempo. Para complicar estos desafíos, el idioma requerido para el apoyo es el inglés mientras que los principales idiomas hablados en los países participantes son el árabe y el francés.

La falta de registro de RANAA en el Líbano fue otro factor en su descalificación. La realidad es que la solicitud de registro de RANAA ha llevado mucho más tiempo del esperado. El equipo considera que la crisis de refugiados de Siria, entre otros conflictos, ha modificado las prioridades del gobierno libanés y por lo tanto retrasado ese registro. Sin embargo, un mayor apoyo político para la NCR por parte del gobierno posiblemente habría ayudado en la solicitud.

CAPACIDAD

Los recursos y apoyo político son insuficientes en la región MENA como para elaborar e implementar programas de prevención y tratamiento del VIH para poblaciones clave. Eso se deriva en gran parte por la extrema marginalización de los hombres que tienen sexo con hombres, personas transgénero y trabajadores y trabajadoras sexuales. Incluso más allá de las poblaciones clave, hay una infraestructura mínima para el VIH en MENA y la de base comunitaria es casi inexistente. Sin embargo, el Fondo Mundial usa las mismas expectativas e inversión para la elaboración de la propuesta regional de MENA al de otras regiones con programas más extensos de VIH, financiamiento e infraestructura de incidencia política. En estos momentos, el BP propuesto requiere de inversiones adicionales para fortalecer su capacidad con el fin de cumplir con su labor de manera efectiva. A pesar que ellos tienen la pasión, experiencia e importantes alianzas, se podrían beneficiar de un mejor apoyo para mejorar su capacidad técnica y recursos humanos. Sin embargo, el Fondo Mundial quiere a un BP de la sociedad civil para la región MENA, mientras que ONUSIDA y La Alianza han expresado su confianza que RANAA pudiera jugar ese rol. Ese deseo necesita de una inversión, apoyo y expectativas adecuadas. Al utilizar un paquete de recursos y una atención estándar, el Fondo Mundial no da suficiente atención específica a los desafíos particulares que enfrenta el contexto de MENA.

CONTEXTO: CONFLICTO Y MARGINALIZACIÓN

La región MENA es una llena de intensos conflictos en años recientes. En Yemen hay una insurgencia en estos momentos. Egipto continúa enfrentando los restos de una revolución violenta mientras combate la nueva amenaza del 'Estado Islámico' y comparte una frontera muy extensa con una Libia inestable – al igual que lo hace Argelia. El Líbano y Jordán comparten fronteras con Siria, en donde ocurre posiblemente la guerra civil más sangrienta en la actualidad. Esas amenazas a la seguridad, conjuntamente con las barreras sociales, culturales y legales que impiden ofrecer servicios relacionados con el VIH a hombres que tienen sexo con hombres, personas transgénero y trabajadores y trabajadoras sexuales crean una situación en donde los gobiernos nacionales tiene una habilidad y/o voluntad extremadamente restringida para atender las necesidades de las poblaciones clave. Ese podría ser el ejemplo definitivo del por qué lo programas regionales son necesarios.

FORMULARIO/PLANTILLA MODULAR

Como fue citado por otros equipos de elaboración de NCR, el formulario incluido en la sección de monitoreo y evaluación de la NCR representa un desafío para el equipo MENA. **"En una región con sistemas débiles de seguimiento y una limitada data separada por población clave, así como sin estimados del tamaño de la población,"** dijo uno de los entrevistados, se hace casi imposible establecer metas informadas. Lo que hay es una línea de base muy débil que es utilizada para medir los avances.

Recomendaciones y Lecciones Aprendidas Clave

1. El formulario/plantilla de la Nota Conceptual Regional no se adapta adecuadamente a los programas regionales

Los programas regionales son importantes debido a sus diferencias con los programas nacionales. La premisa básica de los programas regionales es que deberían agregar valor a los programas nacionales. En la práctica, los programas regionales dan un espacio para actores no gubernamentales con el fin de atender las barreras estructurales que impiden el acceso a los servicios (por ejemplo, estigma y discriminación). Los programas regionales, por lo tanto, se enfocan menos en asuntos de 'metas duras' como cobertura del tratamiento y reducciones de la incidencia del VIH y más en factores contextuales como el entorno político y el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y redes de poblaciones clave para implementar programas y dar supervisión. A pesar de la distinción importante entre programas regionales y nacionales, el Fondo Mundial actualmente usa un formulario básico para ambas notas conceptuales, una limitación significativa para los equipos de elaboración de las NCR.

Específicamente, el Formulario (o Plantilla) Modular utilizado para el monitoreo y evaluación en la mayoría de las notas conceptuales no se ajusta a la intención y práctica de muchas notas conceptuales regionales, y muchas veces demanda información que no está disponible, como data epidemiológica sólida. Esa realidad representa un desafío importante para los grupos que trabajan en las NCR. El Fondo Mundial ha reconocido esa desconexión, pero solo caso por caso, y parece que solo lo admite luego que los equipos de elaboración de la nota conceptual han invertido recursos significativos para tratar de cumplir – muchas veces sin éxito – con los requisitos de la plantilla. La experiencia hasta estos momentos indica que el Formulario para Medir el Plan de Trabajo es más apropiado para el enfoque de monitoreo y evaluación de los programas regionales.

Recomendación 1.a: Establecer un grupo de trabajo para revisar los procesos de elaboración de la NCR, utilización del formulario y protocolo respectivo.

Un grupo de trabajo que reporte al Comité de Estrategia, Inversión e Impacto (SIIC) en el Fondo Mundial puede ofrecer recomendaciones y asesorías amplias y transversales sobre cómo modelar y apoyar de una mejor manera el proceso de elaboración de las NCR, así como revisar la utilización del formulario para optimizar su propósito y utilización. El grupo de trabajo debería incluir personal de la Secretaría del Fondo Mundial, ejecutores de programas regionales, representantes de la sociedad civil y aliados técnicos como ONUSIDA. El grupo de trabajo debería revisar el enfoque actual, trabajar con los solicitantes (exitosos o no) para entender los desafíos asociados con el formulario y el protocolo de las NCR, y formular recomendaciones al Fondo Mundial para su revisión. El grupo de trabajo debería también revisar y comentar las recomendaciones escritas dadas por los solicitantes de NCR.

Recomendación 1.b: Revisar el formulario/plantilla de la Nota Conceptual Regional. El formulario/plantilla de la NCR debería ser revisado y actualizado para que refleje de manera más precisa el contexto e intenciones de los programas regionales. Una solución inmediata sería usar el Formulario para Medir el Plan de Trabajo como la estructura base del monitoreo y evaluación, en vez de un modelo más dependiente de la data.

2. El requisito de apoyo del MCP/PNS representa una carga sustancial a las NCR.

Los programas regionales buscan responder a las necesidades que los programas de país no pueden o quieren atender. Particularmente en casos en donde no hay voluntad política a nivel de país, obtener el apoyo del MCP o NPA para una NCR puede ser difícil o imposible. El Fondo Mundial ha reconocido eso al permitir a los equipos de elaboración de las NCR que 'demuestren intentos significativos' para obtener ese apoyo tomando en cuenta el proceso respectivo. Sin embargo, la orientación sobre lo que constituye esos esfuerzos es poco precisa y se han descalificado solicitudes con base a apoyos inadecuados del MCP/PNS en esos contextos desafiantes (ver la experiencia de MENA discutidas en el Estudio de Caso 3 citado anteriormente).

Más allá de los desafíos políticos inherentes a la obtención del apoyo de los MCP/PNS para las NCR, el proceso también puede ser laborioso y costoso. En una región determinada, los MCP pueden tener calendarios de reuniones preestablecidas diferentes, con una gran cantidad de intereses o prioridades en torno a las NCR (programas en los que tienen poca inversión financiera y política). Eso requiere que los equipos de elaboración de la NCR tengan que buscar a los representantes del MCP de manera exhaustiva. Muchas veces eso va más allá de llamadas y correos electrónicos y hasta requiere el viaje de los equipos de elaboración de la NCR a los países participantes para obtener (o hacer el intento) los apoyos – una inversión importante de tiempo y recursos.

Recomendación 2.a: Revisar los requisitos de apoyo del MCP/NAP para las NCR. El Fondo Mundial debería revisar los requisitos actuales de apoyo del MCP/PNS y determinar su valor y factibilidad. Algunas de las preguntas potenciales para guiar esa revisión son: ¿Cuál es el valor definido del apoyo de MCP/PNS para las NCR? ¿Cuáles son los ejemplos de enfoques eficientes? ¿Qué constituye un intento significativo de obtener el apoyo? ¿Cómo se puede mejorar ese proceso? ¿Qué rol podría o debería jugar la Secretaría del Fondo Mundial y secretaria del MCP en facilitar ese apoyo? Asimismo, el grupo de trabajo de las NCR (recomendación 1.a) podría jugar un rol importante en esa revisión.

3. La complejidad de la elaboración de la NCR y los recursos necesarios no están alineados con la capacidad la mayoría de la sociedad civil y tampoco con la predictibilidad de la recepción de los recursos.

Como lo indicamos en los estudios de casos anteriores, la elaboración exitosa de una NCR puede llevar unos 20 meses y costar más de 200.000 dólares, sin la garantía de recibir esos recursos luego de la inversión. El (nuevo) modelo de financiamiento ha optimizado los procesos de la solicitud

y ha mejorado la predictibilidad para los países, pero esas mejoras no se han extendido a los programas regionales.

La asignación estándar por parte del Fondo Mundial de 10.000 dólares para la elaboración de la NCR es muy inferior a los 71.000-215.000 dólares que se gastaron en las tres regiones examinadas. Cuando el proceso es competitivo, como en el caso de las NCR, eso puede significar una barrera para el liderazgo de las poblaciones clave. El arriesgar cientos de miles de dólares no es posible o sostenible para las redes de poblaciones clave. Al mantener los requisitos y no dar mayores recursos financieros, el Fondo Mundial refuerza una dinámica que dificulta que los programas regionales sean liderados por organizaciones de poblaciones clave.

Recomendación 3.a: Usar el proceso de Expresión de Interés para filtrar solicitantes y luego darle apoyo más intensivo a las EDI recomendadas para NCR. La EDI fue inicialmente un proceso de filtración en las que varias propuestas regionales serían revisadas, descalificadas, recomendadas para NCR o combinadas. El Fondo Mundial debería volver a este enfoque y expandirlo. Las EDI deberían ser el final del proceso competitivo. Las propuestas que son seleccionadas en esta etapa deberían luego pasar al proceso de elaboración de la nota conceptual como los MCP, en donde hay unos montos definidos de financiamiento disponibles, y el Fondo Mundial debería trabajar con el equipo de la NCR para presentar una nota conceptual de calidad que luego sería financiada.

Recomendación 3.b: Aumentar la asignación estándar de recursos para la elaboración de la NCR para así reflejar su verdadero costo. Al eliminar el componente competitivo de la fase de elaboración de la NCR habría presuntamente menos solicitantes y el Fondo Mundial podría comprometerse a financiar todas las NCR. Al aumentar el monto estándar para la elaboración de la NCR a 100.000 dólares, se hará una inversión mucho mejor alineada con los verdaderos costos del proceso tal como se ha evidenciado hasta ahora. En ese mismo sentido, se le podría requerir al consorcio de solicitantes que presenten un presupuesto potencial luego de la invitación para presentar una NCR.

4. Con el apoyo adecuado, las redes de poblaciones clave tendrán la capacidad de liderar el desarrollo de la nota conceptual regional.

En los casos analizados, las redes de poblaciones clave, en términos generales, no tenía la capacidad de liderar la elaboración de las NCR. A veces esas redes tenían muchas limitaciones en su capacidad para incluso participar en esos procesos de manera significativa. Las tres propuestas regionales fueron elaboradas con la visión de fortalecer la capacidad de las redes de poblaciones clave y otras organizaciones de la sociedad civil para que puedan liderar la elaboración de la NCR y los programas al final de los programas de tres años de duración.

Recomendación 4.a: Consagrar el fortalecimiento de la capacidad de organizaciones de la sociedad civil y redes de poblaciones clave en el formulario de la NCR. Debido a que los programas regionales no son impulsados por los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil deben poder elaborarlos, ejecutarlos y administrarlos. Los planes de fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad

civil o poblaciones clave deberían ser un componente obligatorio en todas las NCR. El grupo de trabajo de la NCR también debería encargarse de revisar este punto en el formulario.

5. El proceso iterativo para la elaboración de la nota conceptual tiene fortalezas, pero hay un nivel inadecuado de coordinación en la Secretaría del Fondo Mundial en relación a las notas conceptuales regionales.

El poder recibir orientación y comentarios directos del personal del Fondo Mundial en el proceso de elaboración de la NCR fue considerado por todos como un punto positivo del (nuevo) modelo de financiamiento. Desde la EDI, pasando por los borradores de la NCR hasta el PRT, esos intercambios generalmente fortalecieron las NCR. Sin embargo, con base en las experiencias de varios de los participantes entrevistados, la orientación dada por el Fondo Mundial no fue consistente ni fiable. Mensajes confusos y algunas veces simplemente contradictorios fueron comunicados a los equipos de elaboración de las NCR sobre el formulario/plantilla y el proceso. Fue un proceso iterativo para los solicitantes en el que recibieron comentarios de varias oficinas del Fondo Mundial en distintos momentos. Para los equipos de elaboración de la NCR, los principales puntos de contacto con la Secretaría del Fondo Mundial fueron asignados a los gerentes de portafolio, personal del Departamento de Comunidad, Derechos y Género y representantes del Panel de Revisión Técnica. El PRT tenía la última palabra, pero para algunas de las personas entrevistadas otras comunicaciones no siempre reforzaban la orientación del PRT.

Recomendación 5.a: Mejorar el proceso iterativo al unificar la orientación y la comunicación relacionadas con la NCR a nivel de la Secretaría del Fondo Mundial. El grupo de trabajo de la NCR debería revisar los procesos y protocolos internos actuales destinados a dar orientación a los solicitantes y contestar atender sus preguntas y los desafíos. El grupo de trabajo de la NCR podría luego dar recomendaciones específicas o ayudar a establecer prioridades para mejorar la comunicación y reducir mensajes contradictorios a los solicitantes.

Conclusión

Los programas regionales son importantes ya que buscan abordar asuntos comunes como intervenciones en las fronteras y las barreras estructurales que impiden el acceso a los servicios, llenando vacíos críticos en los programas nacionales. Sin embargo, el proceso actual no permite que los programas regionales alcancen su potencial en pleno. En un informe llamado *El Nuevo Modelo de Financiamiento del Fondo Mundial: Resultados para los solicitantes regionales de la sociedad civil*,⁹ ICASO documentó una experiencia muy similar de la Red de Reducción del Daño de Euroasia [EHRN] en la elaboración de la primera solicitud regional de la sociedad civil en el (nuevo) modelo de financiamiento. El informe resaltó que para que exista un proceso de diálogo sólido se requiere de un financiamiento adecuado – para reunir a los socios de varios países, traducciones, facilitación de reuniones, diseminación de los resultados y solicitud de comentarios y opiniones. Adicionalmente, la sociedad civil necesita de un 'clearinghouse' (agencia/proceso que facilite información) de apoyo técnico de calidad para las solicitudes enfocadas en los derechos humanos, incidencia política, reducción de daños, fortalecimiento de los sistemas comunitarios y asuntos relaciones con los 'facilitadores críticos' para abordar las leyes y políticas dañinas. Adicionalmente, el Fondo Mundial debería asegurar que los formularios/plantillas y el marco de rendimiento del solicitante, así como otras herramientas para el monitoreo y la evaluación, reflejen las necesidades de aquellos cuyas notas conceptuales no se armonicen fácilmente con los típicos indicadores cuantitativos de rendimiento.

Para que no queden dudas, estos asuntos preceden la existencia del (nuevo) modelo de financiamiento. Siempre ha existido la necesidad de proveer fortalecimiento de la capacidad, apoyo técnico y flexibilidad para permitir una participación significativa de la sociedad civil y poblaciones clave. El Fondo Mundial debería capitalizar en la oportunidad presentada por el (nuevo) modelo de financiamiento para verdaderamente cumplir con su compromiso de lograr un mayor impacto en las respuestas a las tres enfermedades.

⁹ ICASO, *El Nuevo Modelo de Financiamiento del Fondo Mundial: Resultados para los solicitantes regionales de la sociedad civil*. <http://www.icaso.org/?file=23958>