

Diez años del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques: Enseñanzas y recomendaciones

El objetivo del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad (CBP) del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) consiste en brindar a los pueblos indígenas que dependen de los bosques, a otros habitantes de los bosques y a las organizaciones de la sociedad civil del sur información sobre la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal, y fomentar la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono (REDD+) en los países en desarrollo, a fin de mejorar su comprensión de estas iniciativas y permitirles participar de manera significativa en la ejecución de las actividades de preparación REDD+.

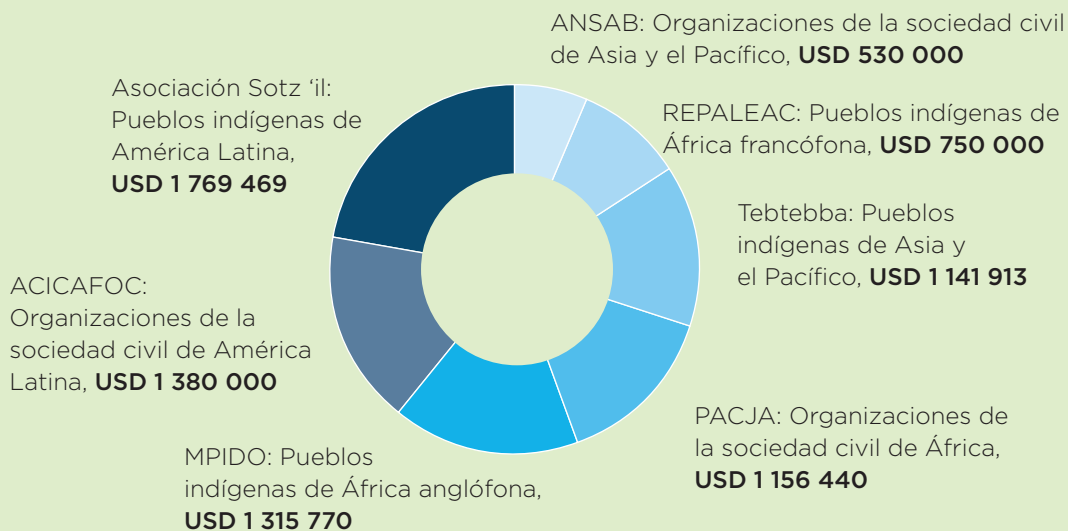
Con motivo del décimo aniversario del CBP, el FCPF encargó a Conservación Internacional (CI) una revisión interna de lo que ha funcionado bien y de lo que podría mejorarse aún más. Esta iniciativa es particularmente

oportuna, considerando que recientemente el CBP se ha prorrogado dos años con financiamiento adicional hasta diciembre de 2022, lo que ha supuesto que sus recursos alcancen un total de USD 15 millones: USD 2 millones en la fase 1 (2009 a 2016), USD 8 millones en la fase 2 (2016 a 2020) y USD 5 millones en la fase 3 (2020 a 2022).

El examen de CI determinó que el CBP ha logrado con éxito y eficiencia aumentar la sensibilización sobre REDD+, establecer diálogos entre las distintas partes interesadas de los países y mejorar la inclusión en el discurso REDD+ de los grupos marginados y desfavorecidos. Estas conclusiones ayudarán a configurar el diseño de la siguiente fase del programa, así como otras iniciativas destinadas a apoyar a pueblos indígenas y comunidades locales en su participación en las actividades de REDD+. En esta nota se presentan las principales conclusiones de la revisión interna de CI.



FINANCIAMIENTO: FASE 2



OBJETIVOS DEL PROGRAMA

Los objetivos del CBP para los pueblos indígenas y las organizaciones de la sociedad civil del sur son los siguientes:

- Equipar a las principales partes interesadas con conocimientos críticos para participar en el proceso de REDD+.
- Aumentar entre los principales actores el conocimiento y la comprensión de REDD+.
- Brindar a dirigentes de organizaciones y redes de pueblos indígenas que dependen de los bosques una oportunidad para organizar plataformas regionales y mundiales, y para asistir a ellas.
- Apoyar a pueblos indígenas y comunidades locales para que aumenten su visibilidad, expresen sus preocupaciones e influyan en los procesos de REDD+.

El CBP se ha concebido para brindar a las organizaciones de base de pueblos indígenas y comunidades locales y a las organizaciones de la sociedad civil acceso a financiamiento para el fortalecimiento de la capacidad, al tiempo que las organizaciones regionales proporcionan apoyo a la ejecución de los programas y supervisión financiera. En sus primeros 10 años (hasta diciembre de 2019), el CBP financió 86 proyectos en 47 países.

Un programa amplio

Para garantizar que en la fase 2 el financiamiento llegara realmente al ámbito comunitario, los pueblos indígenas y organizaciones de la sociedad civil autoseleccionaron una organización que representara a los pueblos indígenas y las comunidades locales y otra que representara a las organizaciones de la sociedad civil del sur en cada una de las tres regiones en las que opera el CBP: África; Asia y el Pacífico, y América Latina y el Caribe. Se seleccionó una séptima organización que complementase a estas seis organizaciones intermediarias y que abarcara el África francófono, dado que el idioma suponía un problema para lograr los resultados deseados.

A continuación, las siete organizaciones ofrecieron en sus regiones donaciones en régimen de competencia a organismos de base (cesionarios) para que llevaran a cabo actividades de aumento de la sensibilización sobre REDD+ y apoyaran la participación en los procesos de REDD+ a nivel local y nacional. De este modo, los fondos se canalizan a los cesionarios a través de las organizaciones intermediarias en lugar de a través del Gobierno. Este acceso directo es una característica importante y distintiva que garantiza que, en lugar de los Gobiernos, sean los pueblos indígenas, comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil quienes determinen las prioridades. Además, se trata de un proceso de autoselección de los pueblos indígenas, comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil en el que las propias partes participantes



son las que disponen quiénes las representan y las que deciden por sí mismas qué cuestiones revisten mayor pertinencia y urgencia.

La teoría del cambio del CBP sugiere que la mayor disponibilidad de recursos aumenta la comprensión sobre el cambio climático y sobre REDD+ entre los pueblos indígenas, comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil, y que les permite desempeñar un papel significativo en el diseño y la implementación de los programas REDD+ en sus países, así como participar eficazmente en los debates internacionales sobre REDD+. Una mayor implicación de las partes interesadas garantiza que los proyectos sean diversos e innovadores y mejoren la calidad del apoyo del FCPF a los procesos nacionales de preparación, así como la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en los debates internacionales sobre el papel de REDD+ en la mitigación del cambio climático.

ENSEÑANZA: El proceso de autoselección permitió a los pueblos indígenas, comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil participar de manera significativa en el proceso de REDD+ y en las plataformas nacionales de toma de decisiones sobre REDD+.

- **Recomendación:** Mantener el proceso de autoselección de los pueblos indígenas y las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones de REDD+, documentar las mejores prácticas y casos de éxito, y comunicar cómo estos esfuerzos cumplen con las obligaciones de salvaguarda nacionales e internacionales.

ENSEÑANZA: El papel y la inclusión de las cuestiones de género y de la juventud es un aspecto vital y cada vez más importante de toda la labor financiada por el CBP, aunque la presencia de las mujeres es un indicador insuficiente de la equidad de género o del empoderamiento. Las evaluaciones de género podrían proporcionar medidas complementarias.

- **Recomendación:** Continuar centrándose en la inclusión y la equidad de género. Asegurarse de que las nuevas mediciones de desempeño promuevan la experimentación mediante evaluaciones de género para los planes de distribución de beneficios. Añadir al presupuesto fondos específicos destinados a la inclusión de género y de la juventud.

ENSEÑANZA: El acceso directo permitió a las organizaciones regionales —que conocen a fondo el contexto regional y las lagunas de capacidad— asegurarse de que los programas financiados satisficieran las necesidades de los beneficiarios previstos en los países del FCPF que reunían las condiciones para ello. Es importante asegurar que, para la gestión y ejecución de las actividades, se mantenga la disponibilidad del acceso directo a través de las organizaciones de pueblos indígenas y de las organizaciones de la sociedad civil.

- **Recomendación:** Continuar con el sistema de acceso directo.
- **Recomendación:** Considerar la posibilidad de abrir para los cesionarios un canal de financiamiento del CBP con capacidad suficiente para solicitar financiamiento directo, en lugar de hacerlo a través de organizaciones intermediarias.

ENSEÑANZA: La dotación de fondos del CBP es insuficiente para que surta efecto en todos los países del FCPF.

- **Recomendación:** Centrarse en los países del Fondo del Carbono, donde la importancia de la participación en los beneficios y los pagos aumentará a corto plazo. Y entre los países del Fondo del Carbono, enfocarse en las áreas de reducción de emisiones (RE). Dentro de estas áreas, promover el financiamiento de planes de trabajo estratégicos en lugar de actividades puntuales, con miras a aprovechar los recursos del Programa de RE de forma directa y mejorar la sinergia con su programación y otras iniciativas.

ENSEÑANZA: Los métodos disponibles para la medición de los resultados de los programas y para poner a prueba la teoría del cambio del CBP no son totalmente coherentes, lo que indica que deberían hacerse algunos ajustes en los indicadores de resultados, en los mecanismos de presentación de informes y en las normas de concesión de donaciones.

- **Recomendación:** Fortalecer y armonizar los marcos de seguimiento y evaluación para dar cabida a los indicadores de rendimiento cuantitativos y cualitativos necesarios mediante los que comprender los efectos de los programas.
- **Recomendación:** Coordinar los indicadores de rendimiento, las disposiciones de ejecución y la definición de las funciones y responsabilidades a nivel mundial para aumentar el efecto de las actividades del CBP.

- **Recomendación:** Asegurar la uniformidad de las definiciones de términos como “empoderamiento”, “participación” e “influencia”.

Organizaciones intermediarias

Las siete organizaciones intermediarias desempeñan una función especial en el CBP, pues realizan una labor de intermediación entre los cesionarios de base y el Banco Mundial. Por lo general, las organizaciones intermediarias son organizaciones no gubernamentales grandes y bien establecidas que actúan a nivel nacional o regional y disponen de la capacidad fiduciaria precisa para ejecutar proyectos del Banco Mundial. La selección de las organizaciones intermediarias llevó más tiempo del previsto, y solo 10 cumplieron los requisitos mínimos para asumir esta función (de las cuales se seleccionaron 6), lo que pone de relieve las deficiencias de capacidad existentes.

Los riesgos generales de ejecución se calificaron de moderadamente satisfactorios a satisfactorios. La decisión de implementar la fase 2 del CBP a través de organizaciones intermediarias se basó en varios supuestos operativos, entre ellos que cada región debería tener sus propias organizaciones intermediarias indígenas y de la sociedad civil —conforme a lo solicitado por los pueblos indígenas y las organizaciones de la sociedad civil— y que las organizaciones intermediarias regionales pueden atender las diversas demandas de muchos países.

El modelo que utilizaron las organizaciones intermediarias a la hora de asignar las donaciones fue específico para el contexto y la organización. La mayoría de las organizaciones intermediarias financiaron subproyectos específicos en los países, y otras utilizaron el financiamiento del CBP para fundamentar planes de ejecución de REDD+ nacionales y subnacionales.

El intercambio de conocimientos ha sido un objetivo claro del CBP, sobre todo visible en forma de conferencias, diálogos y otras oportunidades de intercambio de información. Las organizaciones intermediarias han sido fundamentales en estas actividades, así como en la selección y organización de los productos del conocimiento que han generado los cesionarios.

ENSEÑANZA: La ejecución de programas a través de organizaciones intermediarias es más eficaz y eficiente cuando estas son organizaciones o redes regionales reconocidas o trabajan a través de dichas redes para llevar a cabo las actividades. El CBP demostró que las soluciones de compromiso (por ejemplo, la “prevalencia de las élites”) son manejables a través de la transparencia y el acceso a la información.



- **Recomendación:** Mantener y aprovechar la estructura actual de organizaciones intermediarias, pero dando preferencia a las organizaciones (redes) regionales existentes.
- **Recomendación:** Considerar la posibilidad de capacitar a nuevas organizaciones intermediarias con experiencia en gestión financiera y con credibilidad nacional e internacional.

ENSEÑANZA: La administración eficaz de donaciones entre 10 y 18 países puede ser una expectativa poco realista para las organizaciones intermediarias, especialmente si se tiene en cuenta que ello implica el seguimiento de la política climática del país, contextos en constante cambio y una presencia sobre el terreno para evaluar y vigilar la ejecución.

- **Recomendación:** Centrarse en los países del Fondo del Carbono, como se ha mencionado anteriormente, para permitir una mejor supervisión y apoyo a los cesionarios de ejecución.
- **Recomendación:** Considerar la posibilidad de contar con una organización intermediaria separada para la región del Pacífico, a fin de abordar los desafíos concretos que enfrentan los Estados insulares del Pacífico y hacer participar a otras organizaciones intermediarias a nivel de país cuando sea factible.

ENSEÑANZA: Los intercambios de conocimientos pueden llegar a ser orquestados y dependientes de la trayectoria, lo que disminuye su eficacia. No está claro si los conocimientos que adquieren los participantes se comparten ampliamente con los pueblos indígenas y comunidades locales.

- **Recomendación:** Experimentar con métodos de facilitación alternativos e intercambios bilaterales selectivos, competitivos o basados en los resultados. Para aumentar el efecto de la participación en los intercambios regionales, disponer de acuerdos de elegibilidad y de viaje que especifiquen claramente las medidas de transmisión que garanticen que se compartirán los conocimientos y aumentará la responsabilidad.
- **Recomendación:** Introducir un sistema de gestión de conocimientos para los productos generados por el CBP, de manera que todos ellos estén disponibles en un solo repositorio, se sometan a un control de calidad y se difundan más ampliamente.

ENSEÑANZA: Si bien las organizaciones intermediarias mencionaron con frecuencia los mecanismos de atención de reclamos como una forma de aumentar la participación de las partes interesadas y de mitigar conflictos, hasta ahora no se han presentado quejas.

- **Recomendación:** Reforzar los procesos preexistentes de resolución de problemas para fortalecer la legitimidad de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales y contribuir a una gobernanza duradera una vez finalizado el proyecto.

Cesionarios

Hasta diciembre de 2019, el CBP había prestado apoyo a 86 subproyectos, 40 productos regionales de conocimiento y 660 productos nacionales de conocimiento. Asimismo, se tuvo constancia de 240 reuniones con puntos focales REDD+ y otros responsables de adopción de decisiones, y se llegó a más de 70 000 personas. El CBP generó un importante espacio para el diálogo —que antes no existía— con las organizaciones de pueblos indígenas y las organizaciones de la sociedad civil, que sirvió para salvar la brecha existente entre pueblos indígenas y Gobiernos y para disminuir la desconfianza. Las organizaciones de pueblos indígenas y comunidades locales percibieron el apoyo y el empoderamiento del CBP para su visibilización y reconocimiento como representantes clave en contextos tales como conferencias y foros políticos e internacionales.

EJEMPLOS DE DONACIONES

En Vietnam, el Centro para el Desarrollo Sostenible de las Zonas Montañosas combina los conocimientos tradicionales de los ancianos sobre el bosque con los enfoques creativos e innovadores de los jóvenes a fin de desarrollar oportunidades económicas que reduzcan la fuga hacia las ciudades.

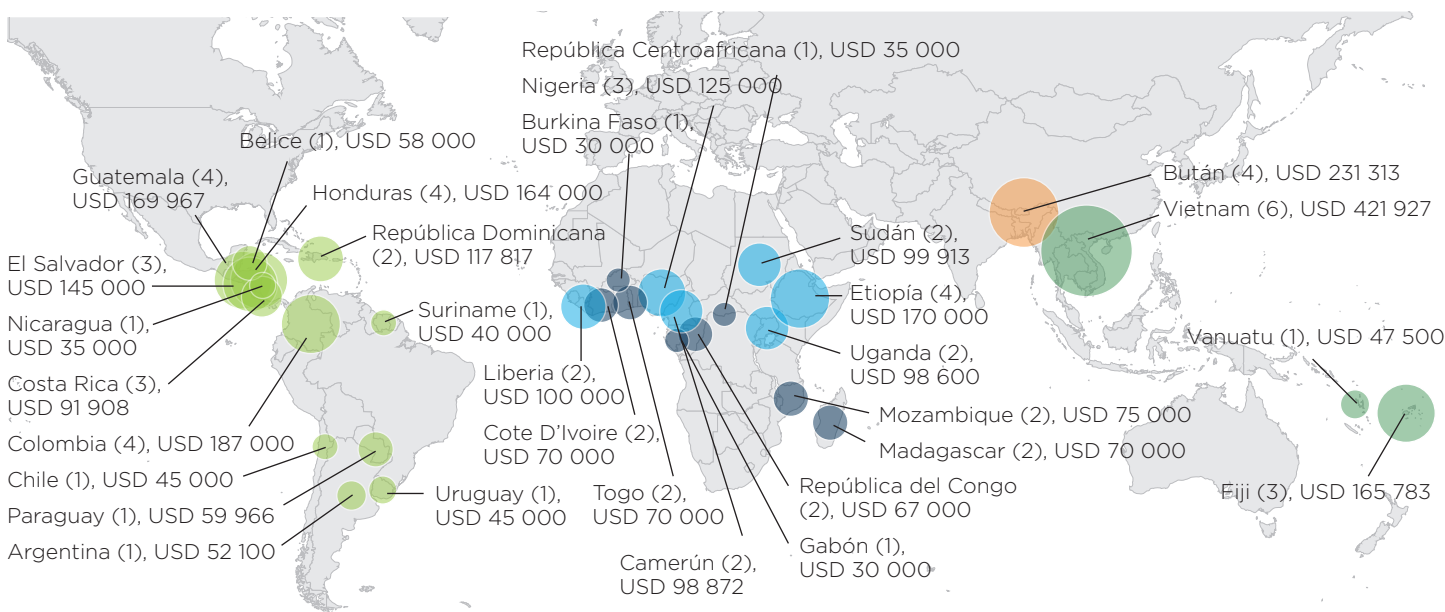
En América Latina, la Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana financió las actividades de cinco cesionarios que promovían la rendición de cuentas y la respuesta a necesidades locales.

En Etiopía, el Centro Internacional de Ganadería para África organizó un programa de radio de 8 semanas de duración en los idiomas locales para informar a los oyentes sobre REDD+. El programa se complementó con temas musicales y una actuación en vivo en un mercado local.

MONTO DE DONACIONES Y NÚMERO DE PROYECTOS POR PAÍS

A marzo de 2020

■ América Latina y el Caribe ■ África anglófona ■ África francófona ■ Asia meridional ■ Asia oriental y el Pacífico



- El tamaño de los círculos refleja la cantidad de donaciones por cada país
- Los números entre paréntesis muestran el número de subproyectos por cada país

El monto promedio de las donaciones para subproyectos fue de USD 70 000 en la fase 1 y de USD 46 000 en la fase 2, con una duración media de 10 meses. Entre las dificultades comunicadas figuran los plazos de los subproyectos, el monto del financiamiento y el enfoque prescriptivo de la actividad. Las pruebas de influencia son dispares y no siempre están bien documentadas o registradas, pero hay suficientes pruebas circunstanciales que sugieren que el CBP ha generado casos de éxito muy pertinentes para el diseño del Programa de RE apoyado por el Banco y para las partes interesadas de REDD+ a nivel mundial.

Al mismo tiempo, hay una importante necesidad no cubierta. La demanda superó ampliamente los fondos disponibles. El limitado financiamiento suscitó el debate sobre si el aumento de la sensibilización sobre REDD+ en una zona geográfica amplia con muchos asociados tiene un rendimiento de la inversión mayor que la creación de una capacidad más sólida en un número menor de actores a fin de equiparlos con las herramientas que necesitan para comprometerse más profundamente con los Gobiernos en los programas nacionales de RE. En la próxima fase del CBP habrá que resolver este dilema entre “amplitud o solidez”.

Aunque la capacidad se ha fortalecido mucho, aún sigue habiendo carencias. Estas pueden dividirse en lagunas de conocimientos (sobre negociaciones, elaboración de propuestas, comprensión de la economía REDD+) y de materias (por ejemplo, sobre medios de vida, desarrollo empresarial, derechos de tenencia, seguridad alimentaria). Ambas requieren de análisis y respaldo.

ENSEÑANZA: La brecha entre la demanda y el financiamiento disponible subraya la necesidad de estar más centrados, puesto que el CBP no puede apoyar el aumento general de la sensibilización y la participación concreta en el Programa de RE.

- **Recomendación:** Optar por la “solidez” en lugar de por la “amplitud” para garantizar la armonización con los programas de RE y determinados efectos duraderos para los pueblos indígenas y comunidades locales.

ENSEÑANZA: Sigue habiendo lagunas de capacidad en áreas que se encuentran en etapas avanzadas del proceso de preparación (distribución de beneficios, valoración de los servicios de los ecosistemas).

- **Recomendación:** Poner mayor énfasis en la creación de capacidad en áreas que capten bien los beneficios

sociales, ambientales y económicos conjuntos de REDD+ (por ejemplo, seguridad alimentaria, acceso a energía sostenible, tenencia de la tierra y derechos colectivos sobre la tierra, capacidad de negociación, gestión sostenible de los bosques) y áreas que estén más allá de la preparación (por ejemplo, implementación de soluciones piloto locales para el cambio climático, monitoreo dirigido por la comunidad, presentación de informes y verificación e inclusión en programas de RE).

ENSEÑANZA: El financiamiento puntual a cesionarios independientes no es tan eficaz como el fortalecimiento de las **redes** existentes que fomentan la colaboración.

- **Recomendación:** Considerar la posibilidad de centrar el apoyo de las donaciones en las redes nacionales de pueblos indígenas y comunidades locales.

ENSEÑANZA: El CBP no es el único que apoya a las organizaciones de la sociedad civil y a los pueblos indígenas y comunidades locales que trabajan en REDD+. Es fundamental la coordinación con otros programas para que el CBP y los cesionarios puedan aprovechar las alianzas y el financiamiento.

- **Recomendación:** Procurar la coordinación con programas de financiamiento sobre el clima, como el Mecanismo de Donaciones Específico, el programa REDD Early Movers y el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal.

ENSEÑANZA: El ciclo de proyecto promedio de las subvenciones, de 10 meses de duración, era demasiado corto y estaba definido con demasiada rigidez como para permitir alcanzar el máximo efecto.

- **Recomendación:** Estudiar la posibilidad de que los criterios de concesión de donaciones permitan ciclos más prolongados. Hacer que los nuevos criterios incluyan requisitos sobre aprovechamiento del cofinanciamiento y coordinación con plataformas u organismos reconocidos, al tiempo que se fomente el realismo sobre la posible influencia en el diseño de programas de RE, en barreras estructurales y las fortalezas de un enfoque basado en los derechos.