



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 79º período de sesiones

Roma, 10 y 11 de septiembre de 2003

DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES

(COSOP)

REPÚBLICA DE BURUNDI

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| EQUIVALENCIAS MONETARIAS | iii |
| PESOS Y MEDIDAS | iii |
| ABREVIATURAS Y SIGLAS | iii |
| MAPA DEL PAÍS: UBICACIÓN DE LAS OPERACIONES FINANCIADAS POR EL FIDA | iv |
| CUADRO GENERAL DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA | v |
| RESUMEN OPERATIVO | vi |
| | |
| I. INTRODUCCIÓN | 1 |
| | |
| II. CONTEXTO ECONÓMICO, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL | 2 |
| A. Contexto del conflicto regional | 2 |
| B. Situación sociopolítica de Burundi | 3 |
| C. Situación económica | 3 |
| D. Contexto institucional | 5 |
| E. La pobreza rural | 6 |
| F. Estrategia gubernamental de reconciliación nacional, reconstrucción y reducción de la pobreza | 7 |
| G. Política de reducción de la pobreza | 8 |
| | |
| III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN BURUNDI | 9 |
| A. Cartera actual de proyectos | 9 |
| B. Principales enseñanzas de la experiencia | 9 |
| | |
| IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA PARA LA RECONSTRUCCIÓN DESPUÉS DEL CONFLICTO | 10 |
| A. Estrategias y objetivos institucionales y regionales | 10 |
| B. Principales oportunidades de intervención del FIDA en Burundi | 11 |
| C. Activos para la subsistencia de las familias rurales pobres | 11 |
| D. Contexto de vulnerabilidad y riesgos | 12 |
| E. La estrategia del FIDA para la reconstrucción después del conflicto en Burundi | 12 |
| F. Resultados previstos | 15 |
| | |
| V. PROGRAMA DE RECONSTRUCCIÓN DESPUÉS DEL CONFLICTO | 16 |
| A. Apoyo a la ejecución de la cartera de proyectos | 16 |
| B. Marco de análisis del conflicto y evaluación minuciosa de la experiencia del FIDA en materia de ejecución en situaciones de conflicto crónico | 16 |
| C. Desarrollo de un sistema de tramitación de proyectos en la fase de transición | 17 |
| D. Oportunidades para establecer vínculos estratégicos con otros donantes | 17 |
| | |
| VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 18 |



APÉNDICES

| | | |
|-------------|---|-----------|
| I. | COUNTRY DATA (DATOS SOBRE EL PAÍS) | 1 |
| II. | LOGICAL FRAMEWORK (MARCO LÓGICO) | 2 |
| III. | SOCIO-POLITICAL CONTEXT AND PEACE PROCESS (CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO Y PROCESO DE PAZ) | 3 |
| IV. | POLICY ACTION MATRIX (MATRIZ DE LAS MEDIDAS NORMATIVAS) | 6 |
| V. | POST-CONFLICT PERFORMANCE INDICATORS (ÍNDICADORES DE LOS RESULTADOS POSTERIORES AL CONFLICTO) | 8 |
| VI. | DISTRIBUTION OF PLEDGES BY DONOR (DISTRIBUCIÓN DE LAS PROMESAS DE CONTRIBUCIÓN POR DONANTE) | 12 |
| VII. | IFAD ONGOING PROJECT IMPLEMENTATION STATUS (SITUACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS DEL FIDA EN CURSO) | 14 |

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

| | | |
|------------------|---|---|
| Unidad monetaria | = | BIF (franco de Burundi, período abarcado) |
| 1993: USD 1 | = | BIF 242,8 |
| 1998: USD 1 | = | BIF 447,7 |
| 2000: USD 1 | = | BIF 720,7 |
| 2003: USD 1 | = | BIF 1 070,5 |

PESOS Y MEDIDAS

| | | |
|------------------------------------|---|----------------------|
| 1 kilogramo (kg) | = | 2,204 libras |
| 1 000 kg | = | 1 tonelada (t) |
| 1 kilómetro (km) | = | 0,62 millas |
| 1 metro (m) | = | 1,09 yardas |
| 1 metro cuadrado (m ²) | = | 10,76 pies cuadrados |
| 1 acre (ac) | = | 0,405 hectáreas (ha) |
| 1 hectárea (ha) | = | 2,47 acres |

ABREVIATURAS Y SIGLAS

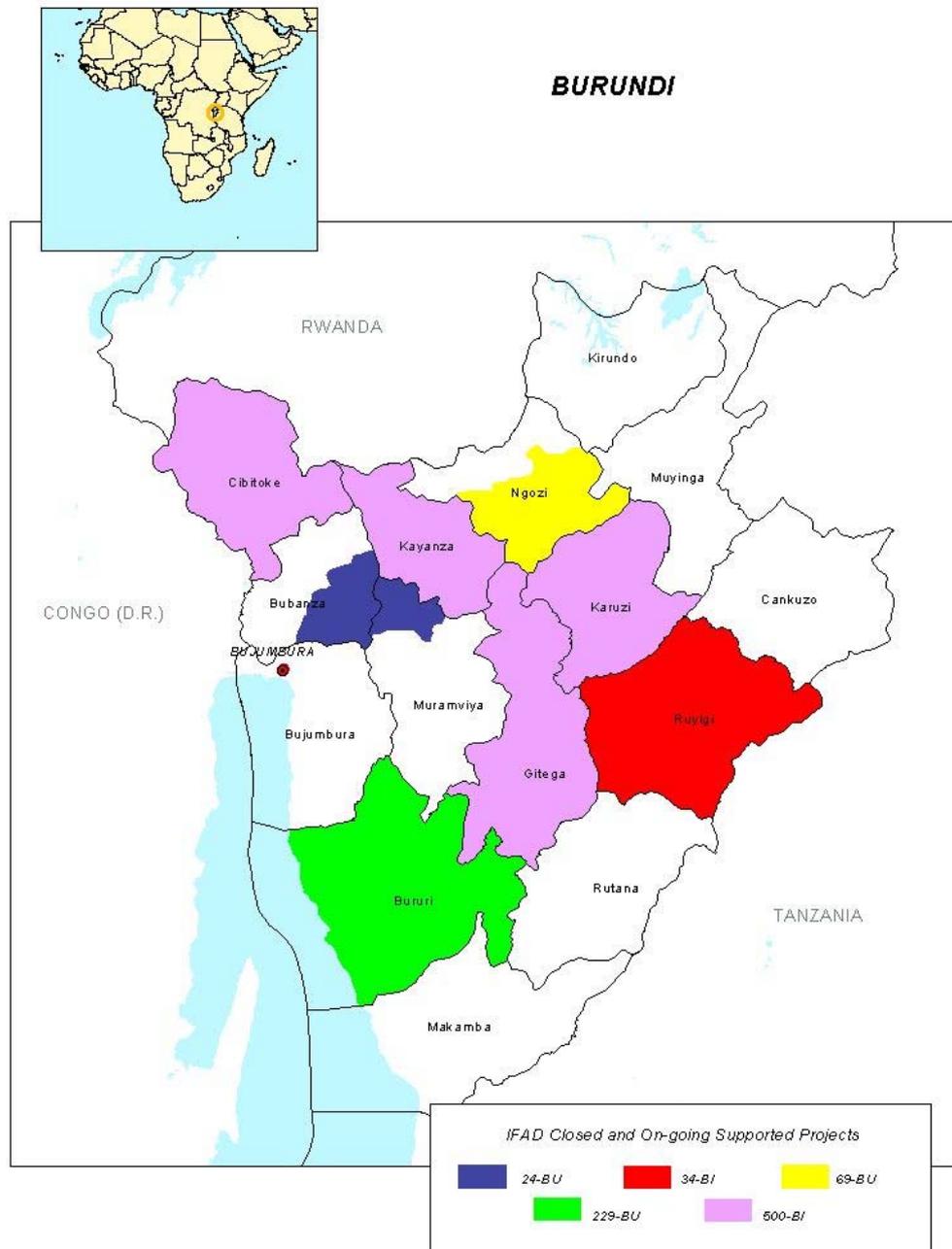
| | |
|------------------|--|
| ACORD | Asociación de Cooperación e Investigación para el Desarrollo |
| BAfD | Banco Africano de Desarrollo |
| CIFP | Indicadores nacionales para la política exterior |
| COSOP | Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales |
| DELP | Documento de estrategia de lucha contra la pobreza |
| DPELP | Documento provisional de estrategia de lucha contra la pobreza |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| Fondo de la OPEP | Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo para el Desarrollo Internacional |
| ONG | Organización no gubernamental |
| PIB | Producto interno bruto |
| PMA | Programa Mundial de Alimentos |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| UCP | Unidad de coordinación del proyecto |
| UNOPS | Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas |
| VIH/SIDA | Virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida |

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE BURUNDI Ejercicio fiscal

1° enero – 31 diciembre



MAPA DEL PAÍS: UBICACIÓN DE LAS OPERACIONES FINANCIADAS POR EL FIDA



The designations employed and the presentation of the material in this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the delimitation of the frontiers or boundaries, or the authorities thereof.

Fuente: FIDA

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él, ni acerca de las autoridades competentes.



CUADRO GENERAL DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA

| Título del proyecto | Institución iniciadora | Institución cooperante | Condiciones de los préstamos | Fecha de aprobación por la Junta | Fecha de efectividad del préstamo | Fecha de cierre actual | Código del préstamo o donación | Moneda | Cuantías del préstamo o donación aprobadas | Desembolsos (como porcentaje de la cuantía aprobada) |
|--|------------------------|------------------------|------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|------------------------|--------------------------------|--------|--|--|
| Proyecto de Desarrollo Rural de Mpanda Oriental | FIDA | BAfD | MF | 18 dic. 1979 | 5 jun. 1980 | 30 jun. 1993 | L-I-24-BU | DEG | 11 300 000 | 78 |
| Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de Ngozi III | AIF | Banco Mundial/AIF | MF | 8 sep. 1981 | 3 jun. 1983 | 31 dic. 1989 | L-I-69-BU | DEG | 6 250 000 | 68 |
| Proyecto de Desarrollo Agropastoral de Bututsi | FIDA | BAfD | MF | 29 nov. 1988 | 27 sep. 1989 | 30 jun. 2003 | L-I-229-BU | DEG | 6 700 000 | 48 |
| Proyecto de Ordenación de Recursos Rurales en Ruyigi | FIDA | UNOPS | MF | 15 sep. 1993 | 11 jun. 1995 | 31 dic. 2003 | G-S-33-BU | USD | 100 000 | 70 |
| Programa de Recuperación y Desarrollo Rural | FIDA | UNOPS | MF | 28 abr. 1999 | 4 ago. 1999 | 31 mar. 2007 | L-S-34-BI | DEG | 5 050 000 | 82 |
| | | | | | | | G-I-74-BI | USD | 70 000 | 92 |
| | | | | | | | L-I-500-BI | DEG | 14 750 000 | 25 |

Nota: AIF: Asociación Internacional de Fomento
MF: muy favorables

RESUMEN OPERATIVO

1. La República de Burundi está saliendo de un largo período de conflictos reiterados, el último de los cuales estalló en 1993. El aumento de los costos sociales y económicos de esos conflictos indujo a la comunidad internacional a respaldar las negociaciones para la paz y la reconciliación nacional que desembocaron en el Acuerdo de Paz de Arusha, firmado en agosto de 2000. De ese modo, en octubre de 2001 se aprobó una constitución de transición y en noviembre de 2001 prestó juramento un Gobierno de transición. Desde entonces, los dirigentes de Burundi se han centrado en el establecimiento de una administración de transición. No obstante, a pesar de los avances la situación general sigue siendo frágil y se ve complicada por la inestabilidad de otros países de la región.
2. Burundi es uno de los países más pobres del mundo. El producto interno bruto (PIB) per cápita, estimado en USD 180 en 1992, bajó a USD 110 en 2000 como consecuencia de la crisis de 1993. La tasa de crecimiento del PIB en cifras reales descendió de 4,8% en 1998 a -0,9% en 2000. El desmoronamiento del mercado internacional del café impuso una pesada carga suplementaria a la economía, que depende del café para percibir el grueso de sus ingresos en divisas. La proporción de la población total que vive por debajo de la línea de pobreza absoluta aumentó de un 35% en 1992 a un 69% en 2000.
3. Se estima que la población de Burundi ronda los siete millones de habitantes, de los cuales cerca del 90% vive en zonas rurales. Esta población suele trabajar en el sector agropecuario (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca), que representa el 55% del PIB. La densidad demográfica es muy elevada, como lo es también la proporción de menores de 14 años (cerca del 41%). La alta tasa de mortalidad masculina registrada durante los conflictos se reflejó en un aumento considerable del número de hogares encabezados por mujeres o menores de edad. En consecuencia, la mano de obra que se dedica a la agricultura se encuentra diezmada y el ritmo de recuperación de la producción se ve limitado enormemente. La tasa de matriculación en la escuela primaria ha caído abruptamente como consecuencia de la destrucción de la infraestructura y de la desaparición del personal docente. También ha quedado destruida una buena parte del sistema de atención sanitaria y su infraestructura básica. Ha aumentado notablemente el número de discapacitados y muertos a consecuencia de diversas enfermedades como el paludismo y el virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA). La esperanza de vida ha descendido de 51 años, en 1993, a 42 años, en 2000, año en que sólo un 48% de la población disponía de acceso a agua potable y sólo un 2% a servicios de salud.
4. En el curso de los ocho años de conflicto abierto en Burundi, el FIDA siguió ejecutando actividades. La experiencia acumulada durante ese período sirvió para consolidar su comprensión de las situaciones de conflicto y del modo de facilitar la participación de las comunidades y complementar la reducida capacidad de prestación de servicios del Gobierno. El Fondo ha forjado y mantenido relaciones sumamente buenas con el Gobierno, las comunidades locales, otros organismos de las Naciones Unidas y el conjunto de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de Burundi. Gracias a este buen entendimiento, el FIDA se encuentra actualmente en una posición firme para implantar una estrategia eficaz de asistencia y diálogo sobre políticas orientada a la reconstrucción de Burundi.
5. Hasta que la transición sea efectiva, las perspectivas de desarrollo a largo plazo siguen siendo inciertas. En consecuencia, el principal objeto de la estrategia del FIDA de reconstrucción posterior al conflicto será empalmar la fase de rehabilitación (que durará entre tres y cuatro años) con la reanudación de la fase de desarrollo. La estrategia abordará las tres dimensiones de la seguridad humana (superar las carencias, superar el miedo y superar la desesperación), promoviendo la identificación de las comunidades rurales con la reconstrucción del capital social, el proceso productivo y el empleo. Para ello se potenciará la capacidad de acción de las comunidades rurales, se rehabilitará y mejorará la infraestructura económica y la infraestructura básica y se propulsará la economía rural rehabilitando la agricultura, aumentando el empleo y los ingresos no agrícolas y ampliando el poder adquisitivo de las zonas rurales para respaldar a la actividad económica.

6. La aplicación de la estrategia del FIDA de reconstrucción posterior al conflicto contribuirá a lo siguiente:

- consolidar la capacidad de recuperación de las zonas rurales de Burundi a los conflictos violentos y regenerar los medios de subsistencia sostenibles de los hogares vulnerables de las zonas rurales;
- establecer mecanismos efectivos de apoyo a la planificación y la ejecución basados en las comunidades de proyectos comunitarios sostenibles;
- mejorar la capacidad y el sentido de responsabilidad de la administración local en lo que respecta a la planificación y el seguimiento de la prestación de servicios a la población rural y velar por el cumplimiento de una política efectiva encaminada a incentivar a las ONG y a las organizaciones privadas contratadas para que presten esos servicios;
- acumular suficiente experiencia práctica para diseñar una política general y proyectos concretos encaminados a desarrollar las instituciones de microfinanciación rural en un contexto de reconstrucción posterior al conflicto;
- conseguir la participación efectiva de las mujeres en los procesos de consolidación de la paz y reconstrucción posterior al conflicto, y velar por que reciban una proporción importante de los beneficios de los proyectos; y
- mejorar de forma notable el control financiero, la presentación de informes y el seguimiento y evaluación en relación con los proyectos del FIDA futuros y en curso de ejecución.

7. El Gobierno de transición de Burundi ha pedido al FIDA que siga ejecutando los proyectos en curso y que formule un programa encaminado a reconstruir los servicios económicos y sociales en las provincias de Cankuzo, Makamba, Muramviya y Rutana. Para ello serán necesarias intervenciones centradas en zonas geográficas específicas y encaminadas al desarrollo institucional y la potenciación de las comunidades pobres, la rehabilitación y el desarrollo de la agricultura y la ganadería, la conservación de los recursos, el desarrollo piloto de instituciones que presten servicios de microfinanciación rural y la asistencia destinada a los hogares vulnerables para regenerar medios de subsistencia mínimamente aceptables. Podrá incorporarse la reconstrucción de la infraestructura en régimen de cofinanciación paralela. Se prestará especial atención al objetivo de atender las necesidades de rehabilitación particulares de las mujeres a fin de que participen plenamente en las actividades de los proyectos y reciban una proporción equitativa de los beneficios derivados de éstos. En función del ulterior progreso que registren el proceso de consolidación de la paz y la regeneración de los medios de subsistencia rurales, también se investigarán las posibilidades de intervención del FIDA en los subsectores de los cultivos comerciales y de exportación y de la pesca.

8. El presente documento sobre oportunidades estratégicas nacionales establece el marco estratégico de las intervenciones del FIDA en Burundi durante este período de transición de vital importancia. Se centra en el fomento del diálogo sobre políticas con el Gobierno en estrecha coordinación con otros donantes importantes, y en la elaboración de nuevas intervenciones basadas en la experiencia de las operaciones en curso, tanto en el país como en la región de los Grandes Lagos en su conjunto. De ese modo tal vez sea posible restaurar el potencial agrícola de Burundi con carácter sostenible e implantar la seguridad socioeconómica.

REPÚBLICA DE BURUNDI

DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES (COSOP)

I. INTRODUCCIÓN

1. Burundi está saliendo de un largo período de conflicto y rivalidad reiterados entre sus dos grupos étnicos principales, los hutus y los tutsis. En el último conflicto, que estalló en 1993, murieron unos 200 000 civiles y miles de víctimas más. El número de personas desplazadas en el interior del país y de refugiados se estima en 1,2 millones. El aumento de los costos sociales y económicos del conflicto indujo a la comunidad internacional a respaldar un marco de negociaciones encaminado a conseguir la paz duradera y la reconciliación nacional, que desembocó en el Acuerdo de Paz de Arusha, firmado en agosto de 2000. En noviembre de 2001 prestó juramento un nuevo Gobierno de transición basado en el ejercicio compartido del poder. Ese mismo mes el nuevo Gobierno confirmó una estrategia de medio plazo formulada por la anterior administración, en la que se insistía en la reconciliación nacional, la gestión pública adecuada, la prevención del virus VIH/SIDA, la reforma y el crecimiento económicos, la reconstrucción de la infraestructura económica y social y la creación de capacidad.

2. La comunidad de donantes respondió favorablemente a esta evolución de la situación, prometiendo un alto nivel de asistencia para apoyar al Gobierno de transición en la ingente tarea de pasar de una situación de conflicto a una situación de paz, seguridad y reconciliación nacional perdurables. En 2000, los desembolsos netos de las donaciones y los préstamos concedidos por la comunidad internacional de donantes ascendieron a USD 79 millones, frente a los USD 48 millones de 1999. A raíz de los nuevos progresos hacia la paz, la comunidad internacional prometió asistencia por valor de USD 440 millones en la reunión de donantes celebrada en diciembre de 2000, y se formularon nuevas promesas de contribución por valor de USD 905 millones en las mesas redondas de los donantes celebradas en diciembre de 2001 y 2002. Con el apoyo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Gobierno de transición está aplicando diversas medidas de reforma estructural encaminadas a volver a sentar los cimientos para la reconciliación nacional, la reducción de la pobreza y la paz duradera. Como es lógico, las preocupaciones más apremiantes a corto plazo son las dificultades derivadas del reasentamiento voluntario, la reintegración de las personas desplazadas, el desarme y la desmovilización.

3. La continuidad, el nivel y la flexibilidad del apoyo internacional y la coordinación entre los donantes son fundamentales para que el proceso de recuperación tenga éxito. Una condición para que continúe el apoyo es que el Gobierno de transición consolide el proceso de paz, resuelva el problema de los atrasos en el pago del servicio de la deuda y ultime y aplique una política coherente en materia de reducción de la pobreza. Se ha establecido un fondo fiduciario multilateral para la reducción de la deuda, que comprende la deuda pagadera al FIDA, para ayudar a Burundi a pagar el servicio de la deuda y ponerse al día con los acreedores multilaterales. El FIDA mantuvo activa su cartera de proyectos en Burundi mientras duraron los conflictos civiles, decisión que fue muy bien acogida en el país. En 1996 se llegó a un entendimiento entre el Gobierno y el FIDA en el que se fijaban tres condiciones para que el FIDA mantuviera su presencia en el país: i) las comunidades rurales deberían seguir tomando parte activa en las actividades promovidas por los proyectos; ii) la dotación de personal directivo y de otro tipo debería seguir siendo adecuada; y iii) el país debería seguir pagando el servicio de sus deudas. A pesar de las dificultades imperantes, estas condiciones se han cumplido por lo general.

II. CONTEXTO ECONÓMICO, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL

A. Contexto del conflicto regional¹

4. Burundi está ubicado geopolíticamente en la región de los Grandes Lagos de África central y oriental. A lo largo de casi un decenio la región ha sido escenario de conflictos transnacionales y transfronterizos derivados de una compleja combinación de factores internos y factores que van más allá de las fronteras de los Estados soberanos. La mayoría de los países de la región de los Grandes Lagos se ha visto afectada por sublevaciones de fuerzas armadas no regulares situadas fuera de sus países de origen. Esta situación ha inducido a los gobiernos amenazados a intervenir fuera de su territorio, con el consiguiente riesgo de conflictos interestatales. En la región se han forjado varias alianzas militares formales e informales entre los distintos gobiernos en función de las relaciones tradicionales que los unen, de los cálculos en materia de defensa y del propio interés económico, lo cual ha complicado los intentos de resolver los conflictos.

5. Los Indicadores nacionales para la política exterior (CIFP)² han recopilado un informe de evaluación del riesgo de conflicto en la región de los Grandes Lagos.³ Con excepción de Kenya y la República Unida de Tanzania, el riesgo de conflicto en la región es, en general, elevado, por lo que es acuciante la necesidad de que la comunidad internacional siga facilitando asistencia (diplomática, militar y material) para apuntalar el proceso de paz.

6. En marzo de 2002 el Banco Mundial aprobó su estrategia de desmovilización y reintegración para la región de los Grandes Lagos ampliada⁴, acompañada de un programa multinacional de USD 500 millones. Este importante esfuerzo establece un marco estratégico global para el desarme, la desmovilización y la reintegración de la región y ayudará a la comunidad internacional a facilitar apoyo oportuno y flexible. Los gobiernos de la región también han manifestado su apoyo al marco regional de consolidación de la paz.

7. Las cuestiones decisivas que son posibles causas subyacentes de conflicto en Burundi se han clasificado en las categorías de riesgo alto y muy alto según se explica en el cuadro siguiente.

Cuestiones decisivas que son posibles causas subyacentes de conflicto

| | Puntuación | Diagnóstico |
|--|------------|-----------------|
| Historial de conflicto armado | 9,27 | Riesgo alto |
| La gestión pública y la inestabilidad política | 8,25 | Riesgo alto |
| Resultados económicos | 8,20 | Riesgo alto |
| Desarrollo humano | 9,71 | Riesgo muy alto |
| Perturbaciones del medio ambiente | 9,00 | Riesgo alto |
| Vínculos internacionales | 6,80 | Riesgo alto |

Fuente: CIFP, septiembre de 2002.

¹ Basado en informes preparados por el Banco Mundial (2002), Indicadores nacionales para la política exterior (CIFP-2002) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2002).

² Proyecto de la Universidad de Carleton.

³ El informe de los CIFP basaba su análisis en nueve esferas interrelacionadas que se consideraban posibles factores subyacentes del surgimiento de conflictos: i) el historial de conflicto armado; ii) la gestión pública y la inestabilidad política; iii) la militarización; iv) la heterogeneidad de la población; v) la presión demográfica; vi) los resultados económicos; vii) el desarrollo humano; viii) las perturbaciones del medio ambiente; y ix) los vínculos internacionales. Cada esfera consta del promedio de sus principales indicadores compuestos. En total, se tuvieron en cuenta 44 indicadores principales para efectuar el análisis de la evaluación del riesgo. Los índices de riesgo se distribuyen en una escala que va de 0 a 12 del siguiente modo: i) de 0 a 3,4 se considera que el riesgo es bajo; ii) de 3,5 a 6,4 se considera que el riesgo es medio; iii) de 6,5 a 9,4 se considera que el riesgo es alto; y iv) de 9,4 a 12 se considera que el riesgo es muy alto.

⁴ La definición de región de los Grandes Lagos ampliada comprende todos los países que están inmersos en uno o más conflictos en África central o se ven afectados por éstos: Angola, Burundi, Namibia, la República Centroafricana, el Congo, la República Democrática del Congo, Rwanda, Uganda y Zimbabwe.



8. Estas cuestiones decisivas no guardan relación directa con el mandato del Fondo. No obstante, para entender mejor lo que influye en la intensidad y la dinámica del conflicto, el FIDA ha de tener presente el historial de conflicto armado de Burundi, militarización y vínculos internacionales. A su vez, esta información le servirá para garantizar que las intervenciones de rehabilitación o desarrollo no provocan, exacerbaban o reavivan situaciones de conflicto violento, sino que más bien contribuyen a reducir su nivel y su frecuencia.

9. Sin embargo, en la futura labor del FIDA en Burundi han de incorporarse cuestiones decisivas relativas a la gestión pública, los resultados económicos, el desarrollo humano y las perturbaciones del medio ambiente. El Fondo elaborará un marco de análisis del conflicto para incorporar las cuestiones que afectan a las comunidades rurales. El análisis del conflicto propuesto se llevará a cabo antes de diseñar el programa de recuperación de Burundi propuesto y garantizará que las intervenciones del Fondo no hagan ‘caso omiso del conflicto’, sino que más bien orientan la estrategia y el diseño de los programas para abordar las posibles fuentes de conflicto y fortalecer la capacidad de recuperación ante el conflicto en las zonas rurales.

B. Situación sociopolítica de Burundi

10. El Acuerdo de Paz de agosto de 2000 supuso un punto de inflexión en la historia política de Burundi. El Gobierno de transición, que se basa en el principio del ejercicio compartido del poder entre los dos principales grupos étnicos del país, consta de representantes de todas las partes signatarias del Acuerdo de Paz y administrará el país durante un período de transición de 36 meses antes de la celebración de elecciones democráticas. A pesar de los progresos, la situación general sigue siendo frágil a causa de las violentas incursiones de dos grupos rebeldes, el Frente de Liberación Nacional y las Fuerzas para la Defensa de la Democracia, que no fueron signatarios del Acuerdo de Paz y no forman parte del Gobierno de transición (véase el apéndice III).

C. Situación económica

11. Burundi es uno de los países más pobres del mundo. El PIB per cápita estimado en USD 180 en 1992, bajó a USD 110 en 2000 como consecuencia de la crisis. La proporción de la población que vive por debajo de la línea de pobreza absoluta⁵ aumentó de un 35% en 1992 a un 69% en 2000. En el momento en que se firmó el Acuerdo de Paz la economía se caracterizaba por el estancamiento de la producción, acusadas presiones inflacionistas y el deterioro de la balanza de pagos. Tras el 4,8% de crecimiento del PIB en cifras reales registrado en 1998, el crecimiento fue negativo en 1999 (-1%) y en 2000 (-0,9%) debido a que la inseguridad, la sequía y el desplazamiento de la población afectaron de forma negativa a la producción agrícola. El estancamiento de la economía se vio acompañado por una subida acelerada de los precios. El desmoronamiento del mercado internacional del café impuso una carga suplementaria a la economía, que depende del café para percibir el grueso de sus ingresos en divisas. Se registraron algunas mejoras en 1999, año en que la tasa de inflación se situó en un 3,4% tras cinco años consecutivos de cifras de dos dígitos (en 1997 se registró el nivel máximo, del 31%), pero estos beneficios se esfumaron en 2000 cuando los precios volvieron a subir de forma drástica (un 24,3%). La economía empezó a recuperarse en 2001, año en el que el crecimiento del PIB en cifras reales se estimó en un 3,2%. La inflación de 2001 fue del 14% y está prevista una tendencia a la baja para 2002-2003, mientras que el aumento medio del índice de precios al consumo se situó por debajo del 10% durante ese mismo período.

12. Las exportaciones disminuyeron a USD 49 millones en 2000, en relación con la cifra de USD 64 millones registrada en 1998, mientras que las importaciones se han disparado hasta alcanzar la cifra de USD 108 millones. Este desequilibrio se debe al deterioro del mercado internacional del café y a una notable reducción de la producción de cultivos alimentarios. El déficit comercial se situó en unos USD 59 millones en 2000 y para 2001 se preveían tendencias negativas persistentes, en la medida en que el mercado del café registrara los precios más bajos de toda su historia.

⁵ En la encuesta sobre el perfil de la pobreza 1998-2000, la línea de pobreza absoluta de las zonas rurales se ha estimado en USD 120 per cápita anuales (DELP provisional, julio de 2002).



13. La deuda externa de Burundi, de USD 1 200 millones, es insostenible, a pesar de las condiciones favorables de los empréstitos a largo plazo procedentes de instituciones financieras internacionales. La obligación del servicio de la deuda externa ascendía en 2000 a USD 50 millones, que equivalen al 100% de los ingresos de exportación, mientras que los atrasos llegaban a más de USD 100 millones (equivalentes a dos años de ingresos de exportación). El FMI estima que la relación porcentual entre el valor actual neto de la deuda externa de Burundi y los ingresos de exportación supera el 650%, proporción cuatro veces superior al umbral utilizado para determinar la sostenibilidad de la deuda de los países pobres muy endeudados.

14. Desde 1986 los intentos gubernamentales de ejecutar un programa de ajuste estructural han encontrado graves dificultades prácticas, y el Gobierno no ha conseguido desreglamentar y liberalizar la economía, fortalecer la gestión del sector público o mejorar la eficacia de utilización de las inversiones públicas. Se han hecho nuevos esfuerzos por ejecutar el PAE con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz. Con la asistencia del Banco Mundial y el FMI el Gobierno de transición ha adoptado medidas para poner freno a la inflación, como por ejemplo, el establecimiento de límites de acceso y cargas financieras más elevadas para los bancos comerciales que contraen empréstitos con el banco central, y la mejora de la recaudación de ingresos y la gestión del gasto público. Asimismo, con su ayuda se han iniciado análisis del gasto público que tienen por objeto mejorar las asignaciones de recursos públicos y la gestión de los gastos.

15. Se estima que la población de Burundi ronda los siete millones de habitantes, de los cuales cerca del 90% vive en zonas rurales. La densidad demográfica es muy elevada (entre 200 y 400 personas por km²) ha contribuido a la escasez de alimentos y recursos en las zonas rurales, lo cual, a su vez, eleva el riesgo de conflictos prolongados. El país se caracteriza por la extrema juventud de la población (cerca del 41% tiene menos de 14 años). Esta ‘concentración de jóvenes’, combinada con el alto índice de desempleo juvenil, plantea un grave riesgo de conflicto. Se calcula que, en 2001, 900 000 personas, casi el 13% de la población total, se encontraban desplazadas y vivían en campos de refugiados en la República Unida de Tanzania o a lo largo de la frontera con ese país. Hasta un 80% de esta población estaba formado por mujeres, niños e integrantes de familias de agricultores.

16. En condiciones normales, cerca del 90% de la población trabaja en el sector agropecuario (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca), que representa el 55% del PIB. La producción de alimentos es la actividad agropecuaria predominante. Las explotaciones agrícolas familiares constan de varias parcelas pequeñas y dispersas, con extensión total de una a dos hectáreas por familia. Las asociaciones de cultivo comprenden las de frijoles, guisantes, sorgo y maíz, y los bananales son frecuentes. Los sistemas de cultivo y el tipo de producto cultivado varían en función de la altitud. A pesar de su tradición de autosuficiencia en la producción de alimentos, Burundi se ha convertido en un gran importador de alimentos desde el conflicto de 1993.

17. El sistema de ganadería trashumante en grandes rebaños de ganado, cuya práctica era antes frecuente en el país, ha ido desapareciendo en la mayoría de las zonas a causa del pastoreo excesivo al que se han sometido los recursos naturales y de la ampliación de los cultivos. Hoy en día el ganado se cría fundamentalmente en las fincas o sus alrededores y los campesinos sólo poseen una, o a lo sumo, unas pocas cabezas de ganado vacuno y pequeños rumiantes. No obstante, la integración de las actividades ganaderas y agrícolas es endeble. La mayor parte del ganado de los campesinos fue sacrificado durante el conflicto o se perdió como consecuencia de la penuria, las ventas forzosas y los robos. La explotación de los importantes recursos de la pesca lacustre mediante métodos de captura tradicionales y modernos ha descendido acusadamente a raíz de los graves daños sufridos por la infraestructura y las embarcaciones pesqueras.

18. Los cultivos agroindustriales, con inclusión del té y, en especial, el café, representan el 8% de la producción agrícola, pero el 90% de los ingresos de exportación. Como ocurre con los cultivos alimentarios, la producción de café está primordialmente en manos de pequeños agricultores. La crisis internacional del mercado del té y el café pone en peligro las oportunidades de recuperación económica de Burundi y afecta a los medios de subsistencia de un gran número de pequeños productores de café.



19. El café reviste una importancia formidable para la economía de Burundi y el país ha hecho grandes esfuerzos por modernizar el sector. Pese a las enormes dificultades que conllevaba emprender actividades de desarrollo durante los años de la crisis, Burundi logró establecer unas 80 estaciones modernas de lavado de café gestionadas por grupos de agricultores y cooperativas agrícolas. La producción de café totalmente lavado supuso una ventaja a la hora de compensar el descenso de los precios del mercado internacional y sirvió de base para conceder a los productores de café una cantidad mínima de crédito, garantizado con la venta del producto a las estaciones de lavado. No obstante, el inadecuado control de la calidad en las explotaciones agrícolas y las fábricas, y las deficientes estrategias de comercialización limitan los posibles beneficios de estas inversiones.

20. El plan de acción para el sector agropecuario (2002-2004), presentado por el Gobierno de transición en abril de 2002, tiene por objeto rehabilitar el potencial de producción del sector. El plan de acción establece las siguientes prioridades en materia de inversión: i) producción y distribución de insumos agrícolas; ii) reposición de la cabaña de ganado vacuno y desarrollo del ganado menor; iii) promoción de sistemas integrados de explotación agrícola, ganadera y silvícola; iv) rehabilitación del sector agroindustrial y diversificación de los cultivos comerciales y de exportación; v) reactivación de las organizaciones que prestan apoyo a la producción agrícola, en particular en la esfera de la investigación y la extensión; y vi) apoyo a la rehabilitación de los subsectores de la pesca y la acuicultura. La ejecución de estas actividades prioritarias recibirá apoyo en el marco de un programa de rehabilitación y desarrollo de la infraestructura de transporte, encaminado a lograr que las comunidades rurales recuperen el acceso a los recursos productivos y los mercados. Para ello será necesario rehabilitar 1 600 km de caminos secundarios que atraviesen zonas donde se produce té, café y algodón, 600 km de caminos forestales y un número indeterminado de caminos de acceso de uso general.

21. El plan de acción pone de relieve la necesidad de fomentar el movimiento de cooperativas, que ha alcanzado un notable grado de desarrollo, sobre todo en el subsector del café, y las asociaciones informales de agricultores. Se prestará especial atención a racionalizar la ordenación de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente.

D. Contexto institucional

22. El conflicto trastornó gravemente las instituciones de Burundi. La administración central dejó de funcionar en muchos sentidos en la capital y en la mayoría de las provincias y fue prácticamente imposible mantener un estado de derecho. Los recursos financieros y humanos necesarios para prestar servicios básicos como la atención sanitaria y la educación se agotaron. Muchos funcionarios capacitados fueron asesinados o escaparon a campos de refugiados donde, en su mayor parte, olvidaron sus conocimientos prácticos tras prolongados períodos de inactividad.

23. No obstante, el debilitamiento drástico de la capacidad gubernamental de prestación de servicios obligó a las comunidades a ocuparse de sí mismas. Cada vez que se ofrecía asistencia, la respuesta de las comunidades era rápida y dinámica. Esa fue la experiencia de varias ONG que consiguieron llevar a cabo operaciones en Burundi. Lo mismo ocurrió con los proyectos del FIDA, que, a pesar de la situación, lograron proseguir las operaciones con la plena cooperación y la iniciativa de los grupos rurales locales.

24. La ardua tarea que tiene ante sí el Gobierno de transición consiste en reconstruir la administración pública prácticamente desde cero, con vistas a sentar las bases de una administración transparente y equitativa, única manera de garantizar la lealtad de los ciudadanos y establecer una protección sólida contra las guerras civiles en el futuro. El establecimiento de un 'sistema de gestión pública' adecuado es el principal objetivo declarado de la estrategia del Gobierno de transición para pasar de una situación de conflicto a una de paz perdurable. Una de las principales preocupaciones actuales del Gobierno es la reforma de la administración, junto con la necesidad de obtener apoyo destinado a la creación de capacidad, comprendida la capacitación adecuada del personal. El enfoque estratégico de la reforma ha de aclararse y su alcance y su forma deben diseñarse de forma concreta. Para ello está previsto que se aplique una política efectiva de descentralización.



25. Junto con la reforma de la administración, el Gobierno se propone privatizar las empresas públicas que se dedican a la producción de bienes privados y liberalizar la economía.

E. La pobreza rural

26. La pobreza estructural de Burundi se manifiesta en los bajos ingresos en efectivo procedentes de las actividades agrícolas o no agrícolas y en el acceso limitado a los servicios básicos de salud y educación y al agua potable. Esta situación es resultado de la falta o poca calidad de bienes de capital, el cultivo en exceso y la propensión de las tierras a la erosión, la escasez o poca calidad del equipo y tecnología agrícolas y los limitados incentivos de mercado. Estos problemas estructurales se han visto agravados en gran medida por los reiterados conflictos.

27. La pobreza ha aumentado notablemente en Burundi desde 1993. La pobreza urbana aumentó de un 40% en 1994 a un 70% en 2000, mientras que la pobreza rural subió del 40% al 69% en ese mismo período. La esperanza de vida descendió a unos 42 años en 2000, en relación con 51 años, en 1993. En 2000 sólo un 48% de la población disponía de acceso a agua potable y sólo un 2% a servicios de salud. La mortalidad directamente atribuible a los disturbios civiles afectó a los hombres más que a las mujeres, con lo cual la proporción de mujeres de la población es hoy en día mayor que a principios del decenio de 1990, y el número de familias mantenidas o encabezadas por una mujer ha aumentado considerablemente. La insuficiencia de la mano de obra disponible en muchos de estos hogares contribuye a agravar la pobreza y limita el ritmo de recuperación de la producción agrícola. Además, el número de huérfanos ha aumentado drásticamente, hasta alcanzar una cifra estimada de 550 000 huérfanos, lo que representa el 8% del total de la población. Muchos hogares están a cargo de menores de edad y un elevado número de familias pobres tiene que ocuparse de huérfanos, aparte de cuidar de sus propios hijos.

28. Durante el conflicto los hombres y, en particular, las mujeres fueron víctimas de violencia y abusos de los derechos humanos. Los actos de violencia más patentes perpetrados contra mujeres fueron las violaciones, la explotación sexual y la trata de personas, las humillaciones sexuales y las mutilaciones. Algunas de las heridas más difíciles de curar son las derivadas de esos abusos, que generan un gran sufrimiento psicosocial y reducen la autoestima y la confianza de la mujer en sí misma. Las mujeres que han sido víctimas de la violencia sexual necesitarán ayuda para superar esos traumas.

29. Tras años de conflictos y saqueos generalizados, una gran parte del sistema de atención sanitaria y de la infraestructura básica ha quedado destruida. Las pocas instalaciones que subsisten han dejado de funcionar plenamente a causa de la pérdida del personal y el equipo y de la falta de reposición de medicamentos fundamentales. Las asignaciones presupuestarias al sector de la salud han disminuido un 40% en cifras reales, de un 5% del PIB a principios del decenio de 1990, a un 3,2% en 2000. La atención sanitaria inadecuada ha producido un aumento considerable del número de discapacitados y muertos a consecuencia de enfermedades como el paludismo y el VIH/SIDA. Es cada vez más evidente que el VIH/SIDA se ha utilizado como arma de guerra psicológica en la región de los Grandes Lagos. Por ejemplo, se dice que se han entregado mujeres capturadas a soldados, sabiendo que éstos eran seropositivos, con el objetivo concreto de que las violaran⁶. La infección por el VIH/SIDA ha aumentado enormemente tanto en las zonas urbanas como en las rurales, donde la incidencia de personas infectadas se estima en un 20% y un 6% del total de la población, respectivamente. Las mujeres afectadas por la epidemia representan cerca del 56% del total de las personas aquejadas por la enfermedad, y se cree que alrededor del 14% del total de los huérfanos perdieron sus padres a raíz del VIH/SIDA. Un proyecto multisectorial sobre VIH/SIDA al que presta apoyo el Banco Mundial bajo los auspicios de *Africa Multi Aid Programme* (Programa de recuperación de África) tiene por objeto establecer el marco de un enfoque global y coordinado para luchar contra el VIH/SIDA.

⁶ También se dispone de pruebas claras de que la incidencia del VIH/SIDA es sumamente alta en las personas que han sido víctimas de violaciones. En el caso de Rwanda, dos tercios de estas personas dieron positivo en la prueba del VIH (*International Security*, vol. 27, N° 2, otoño de 2002).



30. Como se indicaba antes, la tasa de matriculación en la escuela primaria ha descendido a un 51%, en relación con el 68% registrado en 1992, en parte como consecuencia de la destrucción de la infraestructura social derivada de los conflictos, con inclusión de las escuelas, y de la pérdida de personal docente. De las 1 485 escuelas que existían en Burundi en 1993, 105 quedaron totalmente destruidas y 550 sufrieron daños graves. Muchos maestros fallecieron en los conflictos o como consecuencia de enfermedades, en particular el VIH/SIDA. Además, aumentó el ausentismo de los maestros, pues se veían obligados a cuidar de familiares enfermos. Las asignaciones presupuestarias del Gobierno destinadas a la educación han disminuido un 53% en cifras reales. El consiguiente aumento del analfabetismo entre los jóvenes, que tendrá importantes repercusiones negativas en la prevención del conflicto, la productividad laboral y las oportunidades de empleo, constituye otra limitación a la aplicación efectiva de las políticas de reducción de la pobreza.

F. Estrategia gubernamental de reconciliación nacional, reconstrucción y reducción de la pobreza

31. Desde que se firmó el Acuerdo de paz, los dirigentes de Burundi se han centrado en la consolidación de la paz y el fomento de la reconciliación nacional. Las medidas comprenden: la firma de un protocolo para el acceso y la protección de las personas desplazadas en el interior del país (febrero de 2001); el establecimiento de una Comisión Nacional para la Reintegración de Refugiados (mayo de 2001); la firma de un acuerdo tripartito entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y los Gobiernos de Burundi y la República Unida de Tanzania, para facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados burundianos (mayo de 2001); el juramento prestado por un Gobierno de transición integrado por todas las partes (noviembre de 2001); la proclamación del nuevo Parlamento de transición (enero de 2002); y la formulación de una estrategia de transición.

32. En el documento de estrategia gubernamental de transición (EGT) de 2001 se establecen los siguientes objetivos generales: i) la consolidación de la paz y la reconciliación nacional; ii) la promoción de la gestión pública adecuada; iii) el reasentamiento y la reintegración de las personas desplazadas; iv) la reducción de la pobreza mediante empleo en las tareas de rehabilitación de la infraestructura económica y social; y v) un crecimiento económico sostenido, y la reducción de la pobreza, mediante la ejecución de reformas económicas racionales. La estrategia reconoce la necesidad de abordar de forma simultánea tres aspectos básicos: el desarrollo político (la reconciliación, la democracia, la reforma de la administración y la descentralización); la atención de las necesidades de emergencia de las víctimas del conflicto y la población que vive por debajo de la línea de pobreza; y la cimentación del crecimiento económico sostenible a largo plazo. En el marco de la EGT se formuló un plan general de inversiones, para presentarlo a las reuniones de donantes organizadas bajo la presidencia conjunta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial. El Gobierno de transición estima que los recursos financieros necesarios para aplicar la estrategia a lo largo del período de tres años ascienden a unos USD 1 500 millones. Más del 40% del total de los recursos se asignará a la prestación de apoyo al desarrollo rural y a las víctimas de los conflictos.

33. **Reasentamiento y reintegración de las personas desplazadas.** Las medidas adoptadas por el Gobierno de transición, la comunidad de donantes internacionales y las ONG para facilitar la reinserción de las víctimas comprenden la revisión de la legislación relativa a la condición de la mujer, la prestación de asistencia a las mujeres afectadas por los conflictos, el aprovechamiento de los recursos facilitados por el fondo de donaciones del PNUD (mayo de 2001), el establecimiento de planes de crédito de poca cuantía para prestar apoyo a las actividades económicas de las mujeres vulnerables de las zonas rurales y la mejora de la capacidad de los centros de planificación familiar que actualmente están en funcionamiento en 10 provincias. Las autoridades de Burundi también se dedican a establecer un conjunto mínimo de servicios sociales básicos (fundamentalmente, atención sanitaria y educación) que han de prestarse a los hogares vulnerables y pobres durante el período de transición. Para reasentar a más de 400 000 personas desplazadas en el interior del país, además de una cantidad aún mayor de refugiados que regresan de los países vecinos, será necesario un apoyo financiero considerable, destinado a la rehabilitación y la construcción de viviendas e infraestructura social.



34. **Promoción de la gestión pública adecuada.** El Gobierno de transición está decidido a promover una gestión pública adecuada, como lo demuestra el nombramiento de un Ministro de Gestión Pública. Las medidas iniciales comprendieron el restablecimiento de la Oficina del Auditor General, auditorías periódicas de la movilización de recursos y los gastos públicos, y el fortalecimiento del organismo de contratación pública.

35. **Creación de capacidad.** La escasez de mano de obra capacitada y la limitadísima capacidad de la administración pública son obstáculos decisivos a la reducción de la pobreza y la reconciliación nacional. El Gobierno se propone reformar la administración pública y obtener asistencia de los donantes para la creación de capacidad. Un programa de formación en el empleo destinado a los funcionarios burundianos y planificado en el marco del fondo fiduciario multilateral será un modo de abordar la escasez de recursos humanos y conseguir que la composición de la administración pública represente mejor a la población, para lo cual se aprovechará el modelo sudafricano del período posterior al apartheid.

G. Política de reducción de la pobreza

36. En los meses que siguieron a la firma del Acuerdo de Paz el Gobierno de transición puso de relieve la necesidad de combinar el socorro de urgencia y la asistencia para el desarrollo con vistas a lograr una reducción de la pobreza sostenible. En particular, se hizo hincapié en la reconstrucción y la rehabilitación de la infraestructura económica y social para aumentar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios sociales básicos, la promoción del desarrollo agrícola y rural, la creación de incentivos para el sector privado y la privatización de las empresas estatales.

37. El Gobierno de transición ha puesto en marcha un complejo proceso participativo para preparar el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) del país. Los proyectos del FIDA contribuyeron a la elaboración del documento provisional de estrategia de lucha contra la pobreza (DPELP) mediante consultas celebradas con las organizaciones de base y las comunidades rurales que habitan en las zonas de intervención. Junto con el Banco Mundial, el PNUD y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el FIDA participa también en debates centrados en la seguridad alimentaria, importante cuestión que el DELP debe abordar. Se pidió al Fondo que facilitara los servicios de un consultor en materia de seguridad nutricional, para que se incorporara en el equipo encargado de redactar la política gubernamental de seguridad alimentaria. Ya ha concluido el proceso de consultas y diagnóstico participativo, y en abril de 2001 se presentó a la comunidad de donantes un DPELP. Tras los debates sobre el documento provisional, se han iniciado las labores encaminadas a ultimar el DELP.

38. Los objetivos de la política de reducción de la pobreza del Gobierno de transición, que se establecen en el DPELP, concuerdan con los adoptados por las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio de septiembre de 2000. Los objetivos son los siguientes: i) lograr un crecimiento económico anual medio de por lo menos un 5% a lo largo del período 2002-2004 y, por lo menos, un 7% a lo largo del período 2004-2010; ii) superar los graves problemas derivados de la crisis, a más tardar en 2002-2003, en particular el reasentamiento y la reintegración socioeconómica de las víctimas de la crisis, lo cual está vinculado con la rehabilitación y la reconstrucción de la economía; iii) restablecer el índice de pobreza anterior a la crisis, a más tardar en 2005, y reducir la proporción de ciudadanos de Burundi que viven por debajo de la línea de pobreza a un 25%, a más tardar en 2010, y a un 15%, a más tardar en 2015; iv) implantar la educación primaria universal a más tardar en 2015, dando prioridad en el proceso a la reducción de las desigualdades regionales y de género; v) reducir el índice de analfabetismo del 50% de 2001, a un 25%, a más tardar en 2010 y a un 10% a más tardar en 2015; vi) implantar el acceso universal a la atención sanitaria básica a más tardar en 2010; vii) reducir la tasa de mortalidad de lactantes a un 0,11% a más tardar en 2005 y a un 0,05%, a más tardar en 2010; y viii) garantizar un abastecimiento adecuado de agua potable al 80% de la población para 2005, y a la totalidad de los ciudadanos de Burundi, a más tardar en 2010.



39. Para cumplir estos objetivos harán falta nuevas políticas sectoriales en el marco de una asociación activa entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los asociados para el desarrollo extranjeros. La prioridad fundamental del enfoque del Gobierno de transición comprende la adopción y la aplicación de: i) una política económica encaminada a mantener el equilibrio macroeconómico, promover el sector privado, desarrollar las exportaciones y potenciar al máximo las oportunidades de empleo; ii) una política agrícola centrada en el aumento de la productividad y la reducción de la presión sobre las tierras; iii) una política industrial encaminada a establecer un tejido diversificado de pequeñas y medianas empresas en la capital y las zonas urbanas secundarias, a fin de producir artículos de primera necesidad destinados a la venta interna y de exportar productos agrícolas, mineros y manufacturados; iv) una política de cooperación económica y financiera encaminada a reducir la dependencia de la asistencia externa y fomentar los intercambios económicos y científicos de ámbito regional; v) políticas sobre servicios sociales encaminadas a mejorar el capital humano y garantizar un acceso equitativo a los servicios básicos; y vi) una gestión pública adecuada y un desarrollo institucional basados en la transparencia de la gestión de los recursos públicos y la modernización y descentralización de la administración pública y encaminados a garantizar la participación de la población en las decisiones de carácter público y en la financiación, la gestión y el seguimiento y evaluación de las actividades de desarrollo.

III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN BURUNDI

A. Cartera actual de proyectos

40. Hasta la fecha, el FIDA ha financiado cinco proyectos en Burundi, de los cuales dos (el Proyecto de Desarrollo Rural de Mpanda Oriental y el Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de Ngozi III) se cerraron antes de la crisis de 1993. Los proyectos en curso son: i) el Proyecto de Desarrollo Agropastoral de Bututsi, cofinanciado con el Banco Africano de Desarrollo (BAfD); ii) el Proyecto de Ordenación de Recursos Rurales en Ruyigi, cofinanciado con el Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo para el Desarrollo Internacional (Fondo de la OPEP); y iii) el Programa de Recuperación y Desarrollo Rural cofinanciado con el Fondo de la OPEP, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Asociación de Cooperación e Investigación para el Desarrollo (ACORD), una organización no gubernamental con base en el Reino Unido.

B. Principales enseñanzas de la experiencia

41. La experiencia del FIDA en Burundi hasta la fecha confirma que, aún en circunstancias adversas, los proyectos concebidos y diseñados sobre la base de suficientes consultas e incentivos pueden contribuir a mejorar la seguridad alimentaria de las familias. Se han aprendido una serie de lecciones sumamente útiles en lo que respecta a la ejecución de proyectos en condiciones de conflicto.

42. La experiencia de Burundi confirma la particular importancia, en condiciones de inestabilidad política, de:

- i) la función de las comunidades locales: con el debilitamiento de la autoridad central, las comunidades locales impulsan sus actividades y tratan de asumir la planificación y ejecución de sus propios proyectos;
- ii) el fomento de la confianza para la fomentar la identificación con los proyectos: los beneficiarios deben estar persuadidos de la equidad de los procedimientos y el sentido de responsabilidad del personal del proyecto;
- iii) la adopción de técnicas innovadoras: es preciso demostrar en la práctica la eficacia y sostenibilidad de los enfoques innovadores para mejorar la productividad y la seguridad alimentaria de las familias;
- iv) la potenciación de la población, como factor fundamental en el éxito: para hacer valer su influencia de una forma sostenible, las poblaciones rurales necesitan tener acceso a los bienes y servicios materiales y los procesos de adopción de decisiones eficaces en el plano orgánico;



- v) un diseño y ejecución de los proyectos de la comunidad sencillos, fáciles de comprender para la comunidad y con la posibilidad de reproducirse: los procedimientos de ejecución deben ser flexibles y transparentes;
- vi) la comunicación recíproca de experiencias entre los proyectos del FIDA: esta comunicación es importante y debe consolidarse mediante un mayor intercambio mutuo con los proyectos comunitarios financiados por otros donantes que han dado resultados satisfactorios; y
- vii) La continuidad en la administración del proyecto, con un equipo de gestión estable y eficiente, elemento que, aunque difícil, es esencial para el éxito del proyecto.

43. Desde el punto de vista ‘mecánico’ de la administración, las cuestiones de la ejecución a nivel intersectorial plantean la necesidad de: i) aclarar la función de cada organismo de ejecución para evitar la superposición de tareas y, en particular, velar por que las unidades de coordinación de los proyectos (UCP) gocen de plena autonomía para la administración y la ejecución, aspecto que es particularmente difícil en momentos de graves enfrentamientos políticos y sociales; ii) vislumbrar apoyo adicional a los mecanismos de adquisición y contabilidad, a fin de velar por un proceso correcto de adquisiciones y un sistema adecuado de administración financiera y presentación de informes; iii) prever procedimientos extraordinarios aceptables en caso de que los procedimientos ordinarios no puedan aplicarse debido a la situación de conflicto (en relación con el punto anterior); iv) evitar la cofinanciación basada en la cláusula *pari passu*, ya que ello puede frenar o demorar la ejecución debido a la falta de disponibilidad de fondos de uno o varios cofinanciadores; y v) determinar soluciones prácticas para superar las dificultades de supervisión de los proyectos, en apoyo de una ejecución sin obstáculos y el sentido de responsabilidad de las UCP.

IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA PARA LA RECONSTRUCCIÓN DESPUÉS DEL CONFLICTO

A. Estrategias y objetivos institucionales y regionales

44. La estrategia institucional del FIDA, dar a los pobres la oportunidad de salir de la pobreza, se basa, como elemento central, en el acceso a los bienes para reducir la pobreza rural. La palabra “bienes” se utiliza en su sentido más general e incluye recursos humanos y sociales (educación, salud, organizaciones, capital social), recursos naturales (tierra, agua, bosques), recursos tecnológicos (métodos de producción, transformación y comercialización agrícola), infraestructura (transporte, atención de salud, comunicaciones) y activos financieros (venta de cultivos e ingresos no agrícolas, capital fijo y de explotación, economías en efectivo y en especie). El FIDA establece tres principales ejes estratégicos para mejorar el acceso de las poblaciones pobres rurales a esos activos, a saber: i) reforzar la capacidad de las poblaciones rurales pobres y sus organizaciones; ii) fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología; iii) aumentar el acceso a los servicios financieros y los mercados.

45. En el marco citado, la División de África Oriental y Meridional ha establecido los siguientes ejes estratégicos, en armonía con las características específicas de los países que se encarga: i) hincapié en el desarrollo institucional y reforma de la administración para potenciar a la población en el plano de la comunidad; ii) promoción de enlaces eficaces y equitativos entre los productores pobres y las oportunidades de mercado, en particular con el sector privado; iii) desarrollo de servicios financieros rurales; iv) promoción de un acceso mejor y más estable a la tierra y el agua, y una mejor ordenación del suelo y los recursos hídricos; v) creación de un mejor sistema de administración del saber y los conocimientos técnicos, así como información y transferencia de tecnologías; y vi) atenuación del impacto de los factores exógenos, tales como la propagación del SIDA, los disturbios civiles y los conflictos. Estos ejes estratégicos son fundamentales para reducir la pobreza rural de forma sostenida en Burundi. El problema consiste en ponerlos en práctica eficazmente, en el contexto de la situación posterior al conflicto.



B. Principales oportunidades de intervención del FIDA en Burundi

46. Al continuar con sus actividades durante los ocho años de conflicto el FIDA pudo establecer excelentes relaciones con el Gobierno, las comunidades locales, los demás organismos de las Naciones Unidas y la comunidad de ONG en Burundi. La confianza y el buen entendimiento que logró instaurar y la reputación adquirida por sus operaciones equitativas y sus procedimientos transparentes, son los principales activos en que puede basarse el FIDA para formular una estrategia eficaz de asistencia y un diálogo político para el período de transición.

47. Otro importante activo es la experiencia adquirida por el FIDA en la ejecución de proyectos de rehabilitación y asistencia al desarrollo durante el conflicto. Ello le permitió comprender mejor la función potencial de las comunidades y las condiciones que permiten materializar esas posibilidades, la manera de abordar la participación y potenciación de la población en los procesos de reconciliación y desarrollo, y los mecanismos para completar la capacidad gubernamental de prestación de servicios. Estos son elementos importantes como base de una estrategia de transición y para la planificación de intervenciones a largo plazo. La relación estrecha entre la potenciación de la comunidad para la planificación y ejecución de proyectos dirigidos por la comunidad, y la buena voluntad de la comunidad para contribuir (en efectivo o en especie) a sufragar el costo del establecimiento y mantenimiento de tales proyectos, es otro factor importante en la formulación de una estrategia sostenible.

48. La estrecha relación establecida entre el FIDA y el Gobierno de transición durante la primera fase de la formulación del DELP y la coincidencia de la mayoría de los objetivos y directrices de política de los DELP con los objetivos institucionales y ejes estratégicos del FIDA para la región también representan una gran ventaja para la prosecución de las intervenciones en la región.

C. Activos para la subsistencia de las familias rurales pobres

49. A raíz del conflicto, muchos de los activos básicos para la subsistencia del grupo-objetivo han desaparecido o están gravemente agotados. Entre éstos puede mencionarse las instalaciones de educación, abastecimiento de agua y atención sanitaria, la infraestructura de transporte y la mayoría de las posibilidades productivas del sistema agrícola. El Gobierno de transición debe, por ende, reconstruir los centros de salud y escuelas y modernizar los caminos rurales, rehabilitar y expandir el abastecimiento de agua en las zonas rurales, capacitar a un gran número de personas para que empleen y hagan funcionar los activos físicos reconstruidos o rehabilitados, determinar fuentes de financiación sostenibles para remunerar a los encargados, y velar por que tengan acceso a los productos de consumo necesarios para mantener las operaciones y los activos físicos.

50. Entre otras tareas, las familias de agricultores necesitan rehabilitar sus explotaciones agrícolas, para restablecer sus existencias de animales, semillas y otros insumos, mejorar sus parcelas para la producción de cultivos, comerciales y de exportación, restablecer sus vínculos con los mercados y desarrollar otros nuevos y reparar sus viviendas. En el proceso de reconstrucción agrícola, los agricultores deben introducir mejores métodos de producción y conservación del suelo, lo que a su vez exige servicios combinados de investigación adaptativa y de formación de los agricultores, sobre la base de una evaluación participativa de los problemas de los agricultores. Es preciso abordar con urgencia las cuestiones de tenencia de la tierra, lo que incluye resolver los desacuerdos entre las personas desplazadas que regresan a su hogar.

51. De modo general, se prevé que la demanda efectiva de las familias rurales se centre en la atención de la salud, el agua, la educación de los hijos, la seguridad de la tenencia de la tierra, los insumos agrícolas, el ganado, el acceso a los mercados y los medios financieros para invertir en la rehabilitación agrícola.



D. Contexto de vulnerabilidad y riesgos

52. La vulnerabilidad de las poblaciones rurales pobres de Burundi está directamente relacionada con la gestión de los asuntos públicos, la insuficiencia del desarrollo humano, los resultados económicos mediocres y las graves tensiones ambientales. Si bien en cualquier país en desarrollo ‘normal’ estas cuestiones obstaculizarían el desarrollo, en Burundi son la causa subyacente de posibles conflictos graves, y están reconocidas como factores de riesgo elevado a muy elevado. Para las poblaciones rurales, la gestión adecuada de los asuntos públicos significa seguridad y trato justo para todos, en el sentido de ‘*superar el temor*’, mediante la aplicación de una gestión basada en la transparencia, la eficiencia y el sentido de responsabilidad de las instituciones locales en la gestión de las finanzas, los bienes y servicios, el establecimiento de un estado de derecho y la protección de los derechos humanos y la justicia. La vulnerabilidad y la inseguridad se han incrementado a raíz del insuficiente desarrollo humano y los resultados económicos mediocres, la tensión ambiental resultante del conflicto, los niveles elevados de pobreza, la mayor inseguridad alimentaria, el poco acceso a los activos productivos (tierra, capital y conocimientos tecnológicos) y la escasez de servicios básicos (agua potable, educación y salud), las desigualdades de género y los traumas derivados del conflicto. En los círculos que se ocupan de la seguridad humana y el desarrollo, se alude comúnmente a la satisfacción de tales necesidades como ‘*superar las carencias*’, y es este elemento que sentará las bases de la asistencia del FIDA en Burundi. La tercera dimensión de la seguridad humana consiste en ‘*superar la desesperación*’, y se refiere a los aspectos sociopsicológicos que supone la restitución del sentido de dignidad en las comunidades rurales, (incluidas las poblaciones que han sido víctimas de la violencia sexual y no sexual), el sentido de identidad y la esperanza. Está previsto crear una red de apoyo institucional y social, basada en la confianza y la cohesión, para abordar estos aspectos básicos del desarrollo humano. La reconstrucción de la capacidad humana y la rehabilitación del capital social de las comunidades rurales ha de ser esencial para reducir su vulnerabilidad, fortalecer la capacidad de recuperación de la comunidad ante el conflicto y preparar la vía del desarrollo social y económico.

53. Otro factor importante de vulnerabilidad económica de Burundi es su gran dependencia de los ingresos en divisas derivados de la exportación de café. Las condiciones actuales del mercado internacional del café son mediocres, sin perspectivas alentadoras en un futuro previsible. La vulnerabilidad también se ve influida por la eficacia de la ejecución de la estrategia de transición por parte del Gobierno, y las posibilidades de la población rural para restablecer eficazmente su nivel de vida y mejorar sus posibilidades de desarrollo.

54. La eficacia de los programas del gobierno está supeditada a tres factores: i) la rapidez para construir la capacidad de desempeño en la administración pública, lo que incluye la formación en técnicas de gestión y la voluntad política necesaria para poner en práctica medidas que garanticen un empleo eficaz del nuevo capital humano creado en el servicio público; ii) la voluntad política para introducir y poner en práctica una descentralización administrativa eficaz, en particular, medidas tendientes a la prestación de servicios públicos por fuentes externas del sector privado y organizaciones de la sociedad civil; y iii) la disponibilidad de los recursos para financiar los programas. Este último aspecto incluye las contribuciones de donantes y el establecimiento, por parte de las autoridades centrales y descentralizadas y los organismos públicos delegados, de fuentes de financiación internas sostenibles para sufragar los costos de funcionamiento y mantenimiento que supone la prestación de los servicios esenciales. Habida cuenta de las circunstancias de Burundi, es posible que los resultados en alguno de estos aspectos sean insuficientes.

E. La estrategia del FIDA para la reconstrucción después del conflicto en Burundi

55. Hasta que se haya logrado una transición eficaz, las perspectivas de desarrollo a largo plazo siguen siendo inciertas. Así pues la estrategia del FIDA para la reconstrucción del país después del conflicto estará orientada, principalmente a vincular la fase de rehabilitación (de tres a cuatro años) con la reanudación de la fase de desarrollo, período de transición en que se abordarán las tres dimensiones de la seguridad humana antes mencionada, promoviendo la ‘identificación’ de las comunidades rurales con el objetivo de



reconstrucción del capital social, los procesos productivos y la generación de empleo. Ello se obtendrá potenciando a las comunidades rurales, rehabilitando y mejorando la infraestructura económica y básica, y poniendo en marcha la economía rural a través de la rehabilitación agrícola, el aumento del empleo y los ingresos no agrícolas, así como un mayor poder adquisitivo rural en apoyo de la actividad económica. Ello supondrá ayudar al Gobierno de transición a abordar cuestiones fundamentales que pueden ser fuente de conflicto en el marco de la reconstrucción después del conflicto y la reducción de la pobreza rural. Más específicamente, el FIDA tiene el propósito de emprender un análisis del conflicto (en estrecha colaboración con las comunidades rurales, ONG, el Gobierno de transición y otras partes interesadas pertinentes) para cerciorarse de que su apoyo al programa de rehabilitación de Burundi promueve la sensibilización hacia los conflictos y sus causas y, de esta manera, refuerza la capacidad de Burundi para neutralizar los factores que inicialmente provocaron el conflicto.

56. La estrategia de transición del FIDA se centrará en el apoyo al Gobierno de transición para: i) consolidar los logros obtenidos en la cartera actual de proyectos; y ii) sentar las bases para la reconciliación nacional, la reducción de la pobreza rural y la instauración de una paz duradera. La estrategia ha sido concebida específicamente para sacar provecho de la valiosa experiencia adquirida en los proyectos ejecutados durante el conflicto, y ayudar al Gobierno a atenuar las cuestiones importantes que puedan ser fuente de conflicto y afectan la actuación, del gobierno, las comunidades y las familias en la ejecución de actividades tendientes a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales pobres del país. Al insistir en la necesidad de sentar las bases para un desarrollo institucional, social y económico sostenible, la estrategia se orientará primordialmente a la regeneración de los medios de subsistencia rurales y el fortalecimiento de la capacidad y, en segundo lugar, si se logran resultados tangibles en la consolidación de la paz, a la evaluación de los enlaces de la explotación agrícola y el mercado y el examen de los mercados de exportación para productos específicos.

57. Los objetivos generales de la estrategia de reconstrucción del FIDA tras el conflicto en Burundi son: i) rehabilitar la gestión pública y las instituciones locales, potenciando a la comunidad local para que identifique, planifique y ejecute actividades y proyectos comunitarios, en el marco de condiciones acordadas que apunten a lograr la sostenibilidad de los esfuerzos de consolidación de la paz y proyectos comunitarios; ii) asistir a las familias vulnerables para que restablezcan un mínimo de medios de subsistencia sostenibles; iii) instituir la plena participación de las mujeres rurales y la distribución equitativa de los beneficios de los proyectos, junto con esfuerzos concertados para asegurar la rehabilitación social y económica de la mujer; iv) contribuir a la lucha del Gobierno de transición contra el VIH/SIDA; v) fortalecer la capacidad de los proveedores de servicios rurales, incluida la administración pública, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, en el marco de una reforma coherente de la administración que apunte a la descentralización; vi) probar diferentes enfoques para la microfinanciación del desarrollo a través de sistemas experimentales ejecutados en el marco de la reconstrucción después del conflicto y, en la medida de lo posible, que tengan en cuenta la política del FIDA en materia de microfinanciación, y vii) mejorar los enlaces de la explotación agrícola y el mercado, y apoyar a los grupos y asociaciones de agricultores.

58. Esto supondrá: i) un estrecho diálogo de política con el Gobierno de transición, en particular en lo que respecta a la finalización y aplicación del DPELP; ii) la coordinación de las intervenciones del FIDA con las de otras organizaciones internacionales del sector público y privado; iii) un enfoque centrado en inversiones para la reconstrucción después del conflicto, basado en zonas concretas, con hincapié en el desarrollo institucional de base, la sostenibilidad, la descentralización y la potenciación de la comunidad; iv) la adopción de una metodología sistemática de participación para la reconstrucción después del conflicto; v) el apoyo a las empresas privadas y cooperativas con miras a la rehabilitación y diversificación del subsector del cultivos comerciales y de exportación; vi) una especial atención intersectorial a las cuestiones de género; y vii) el mejoramiento de la presentación de informes, la supervisión y la evaluación de impactos.



59. Para crear una capacidad de recuperación ante el conflicto violento, es necesario fortalecer los procesos de participación y las instituciones rurales capaces de manejar los conflictos de forma no violenta. Por ese motivo, antes de concebir la intervención del FIDA para la reconstrucción después del conflicto, se determinarán las fuentes de conflicto, así como las oportunidades de promover una solución no violenta de tales conflictos. El análisis del conflicto será un instrumento fundamental para la prevención futura de esos fenómenos, ya que ha de poner de manifiesto a los posibles ámbitos de preocupación que deberá abordar el FIDA y ayudará a determinar los medios para reforzar la capacidad de recuperación tras el conflicto en las zonas rurales.

60. El diálogo de política se referirá a las principales cuestiones que se plantean al Gobierno de transición en la ejecución de su estrategia de reducción de la pobreza, en el marco de las medidas de política para reinstaurar la paz y la estabilidad social, reactivar el crecimiento económico y garantizar la solidez de la macroeconomía. El FIDA prestará su asistencia para finalizar la formulación del DELP, aprovechando su experiencia en la ejecución de proyectos en Burundi y países vecinos. En cooperación con otros donantes, el FIDA ayudará al Gobierno de transición a formular y poner en práctica políticas de reforma de la administración. Al hacerlo, prestará especial atención a las instancias más bajas del gobierno local y la función de las organizaciones de la sociedad civil y comunidades rurales, en el marco de la formulación de proyectos de desarrollo rural dirigidos por la comunidad. En coordinación con los donantes, el FIDA contribuirá en la concepción de las políticas y la aplicación práctica de la privatización de la agroindustria y la liberalización del mercado, a través de intervenciones destinadas a mejorar el acceso al mercado y el apoyo a la comercialización de los agricultores.

61. La coordinación de las actividades en el terreno con otros donantes estará centrada en establecer enlaces entre con instituciones como el Banco Mundial, el PNUD, la FAO y el PMA, así como ONG internacionales y los mecanismos de ejecución del proyecto. Entre las posibles ventajas pueden mencionarse un proceso más rápido y eficiente de adquisición de los insumos agrícolas para las familias vulnerables, y el aprovechamiento de las experiencias satisfactorias del Proyecto de Seguridad Alimentaria de la FAO. Para facilitar la coordinación, se mantendrá un intercambio continuo de experiencias con todos los donantes oficiales y las principales ONG.

62. Un enfoque de desarrollo centrado en la reconstrucción después del conflicto de zonas específicas, permitirá utilizar un enfoque coordinado para tratar aspectos de la regeneración de los medios de subsistencia rurales y la reducción de la pobreza, en armonía con el mandato y la estrategia del FIDA. Se pondrá a prueba la política de descentralización y desarrollo institucional del Gobierno de transición, y se extraerán importantes enseñanzas de la ejecución de las actividades dirigidas por la comunidad en condiciones de paz y estabilidad. Estas enseñanzas serán valiosas para calibrar el proceso de descentralización en el plano nacional. Los componentes del proyecto experimental en apoyo del desarrollo de instituciones sostenibles de microfinanciación aportarán la experiencia necesaria para formular ulteriormente una política consolidada de alcance nacional, y para intervenciones específicas de mayor envergadura, una vez que se haya superado satisfactoriamente el período de transición. El proyecto basado en zonas específicas se formulará sobre la base de evaluaciones minuciosas de las estrategias de regeneración de los medios de subsistencia de la población y la demanda efectiva de servicios, las posibilidades realistas de introducir prácticas agrícolas innovadoras que se adapten a los agricultores pobres, y las medidas necesarias para mejorar el acceso de los agricultores al mercado y contrarrestar los efectos más graves de las deficiencias del mercado.

63. **Hincapié en las cuestiones de género a nivel intersectorial.** Debido a la inclusión de propuestas de mujeres de Burundi en el acuerdo de Arusha, este acuerdo de paz es uno de los más sólidos, por cuanto reconoce el carácter fundamental de los derechos de la mujer a la democracia, la gestión pública adecuada, la paz, la seguridad y la reconstrucción. Entre las recomendaciones fundamentales de las mujeres de Burundi pueden mencionarse: i) el establecimiento de mecanismos para castigar y poner término a los crímenes de guerra tales como la violación y la violencia sexual; ii) garantías para el ejercicio de los derechos de las mujeres a la propiedad, la tierra y la sucesión; iii) medidas para garantizar la seguridad y el



regreso seguro de la mujer al hogar; iv) garantía de que las niñas tengan los mismos derechos que los niños en todos los niveles de la enseñanza. Estas recomendaciones, que sientan las bases de las consultas con las mujeres rurales, han de integrarse en la asistencia del FIDA para la reconstrucción después del conflicto en Burundi. Se prestará especial atención a la rehabilitación psicológica y social de las mujeres y niñas que han sido víctimas de violencia sexual. Éste es un ámbito en que las redes de base establecidas por mujeres en las zonas después del conflicto han conseguido reducir eficazmente los efectos de la violación y la violencia. Está previsto examinar de cerca los programas de rehabilitación emprendidos con buenos resultados en Bosnia y Kosovo, con miras a la posibilidad de reproducirlos en Burundi. Además, en todos los proyectos del FIDA se prestará particular atención a la integración de la mujer en las redes económicas y sociales (particularmente a través de las actividades de grupos de mujeres), la alfabetización funcional, como instrumento eficaz para difundir mensajes de reconciliación y de paz, el suministro de los bienes y servicios que necesitan las mujeres, incluidos el abastecimiento de agua) y la formación de aptitudes en la atención sanitaria del ganado menor y la producción.

64. Mejoramiento de las prácticas de presentación de informes, supervisión y evaluación del impacto. La decisión del FIDA de centrarse en proyectos basados en la demanda, el desarrollo institucional local y una administración descentralizada de los proyectos, exige mejorar las prácticas de presentación de informes sobre las actividades de los proyectos, contabilidad financiera de los proyectos y de los proveedores de servicios y la evaluación del impacto. Este último aspecto requiere la recepción oportuna de información de resultados de los asociados locales, con miras a introducir posibles ajustes en las actividades del proyecto, plazos y asignación de recursos.

F. Resultados previstos

65. Se prevé que la ejecución de la estrategia del FIDA de reconstrucción después del conflicto contribuya a:

- i) rehabilitar y fortalecer la capacidad de recuperación de las zonas rurales de Burundi a los conflictos violentos;
- ii) regenerar medios de subsistencia sostenibles para las familias rurales vulnerables;
- iii) establecer, en el marco de una política de reforma administrativa, mecanismos para reproducir las experiencias satisfactorias, en apoyo de la planificación dirigida por la comunidad y la ejecución de proyectos comunitarios sostenibles, lo que incluye medidas eficaces para financiar el mantenimiento y las operaciones emprendidas por las comunidades;
- iv) mejorar la capacidad y el sentido de responsabilidad de las autoridades locales para la planificación y supervisión de la prestación de servicios a la población rural, y aplicación efectiva de una política de incentivo a las ONG y las organizaciones privadas contratadas para la prestación de servicios;
- v) acumular suficiente experiencia práctica para concebir una política general y proyectos específicos tendentes a desarrollar instituciones rurales de microfinanciación en un contexto de reconstrucción después del conflicto;
- vi) conseguir la participación efectiva de la mujer en los procesos de consolidación de la paz y reconstrucción después del conflicto, y velar por que reciban una parte importante de los beneficios de los proyectos; y
- vii) mejorar las prácticas de control financiero, presentación de informes, seguimiento y evaluación de los proyectos en curso y futuros del FIDA.



V. PROGRAMA DE RECONSTRUCCIÓN DESPUÉS DEL CONFLICTO

66. El FIDA empleará tres cauces de entrada principales para ampliar su diálogo de política con el Gobierno de transición, a saber, apoyo a la ejecución de la cartera de proyectos, evaluación minuciosa de la experiencia de los proyectos ejecutados durante el conflicto, análisis del conflicto y prosecución del diálogo sobre política, y desarrollo de los mecanismos de tramitación de proyectos de reconstrucción después del conflicto.

A. Apoyo a la ejecución de la cartera de proyectos

67. El FIDA tratará de mejorar los resultados de su cartera de proyectos. Se basará en un proceso de examen de la cartera de proyectos con resultados satisfactorios y elaborará un proceso participativo —sujeto a un calendario— para el FIDA, las instituciones cooperantes, el Gobierno de transición y el personal de los proyectos, a fin de que produzcan planes de acción anuales en apoyo de la ejecución de la cartera de proyectos con miras a mejorar la ejecución y el fortalecimiento de capacidad. Ello también será útil para determinar modelos satisfactorios que permitan al FIDA profundizar su conocimiento de las iniciativas de desarrollo en los países afectados por una inestabilidad política crónica. Se elaborará un programa de acción anual junto con las instituciones cooperantes para ampliar el fortalecimiento de la capacidad y registrar y evaluar los impactos en el desarrollo. Ello supondrá poner en práctica sistemas e instituciones de apoyo más sólidos, tales como servicios participativos de extensión basados en los resultados pertinentes de investigación y desarrollo, el fomento de la capacidad de las instituciones locales para respaldar una reconstrucción participativa, a través de la capacitación del personal y los dirigentes locales, la mejora de la gestión de los conocimientos para establecer una coordinación con los proyectos en curso, la mejora de la difusión de la información y el fortalecimiento del intercambio de ideas entre los proyectos, la creación de asociaciones con las ONG y las organizaciones comunitarias que trabajan en las zonas de los proyectos y el incremento de la transparencia y la responsabilidad.

68. El FIDA también recurrirá en mayor medida a los procedimientos de supervisión y misiones, entre otras cosas, como instrumentos de prestación de la asistencia técnica necesaria en la ejecución de los proyectos en lo que respecta al ajuste final de la cartera. Si es necesario, el FIDA introducirá todos los ajustes requeridos a la cartera, a fin de optimizar su asistencia a Burundi durante el período de transición.

B. Marco de análisis del conflicto y evaluación minuciosa de la experiencia del FIDA en materia de ejecución en situaciones de conflicto crónico

69. El FIDA, además de sus actividades de préstamo, iniciará otras con miras a mejorar su comprensión del contexto socioeconómico y aumentar su base de conocimientos en apoyo del diálogo sobre política y concebir programas eficaces para la reconstrucción después del conflicto, así como fortalecer la capacidad. Esto consistirá en estudios para determinar las iniciativas óptimas dirigidas por la comunidad en entornos de inestabilidad política crónica y enfoques para abordar las necesidades básicas del creciente número de casos de mujeres —y huérfanos— que son cabeza de familia. También se llevarán a cabo estudios sobre el impacto del conflicto en las mujeres de Burundi, y la utilización de un marco de análisis del conflicto como instrumento de prevención y elemento de la asistencia del FIDA a Burundi para la reconstrucción después del conflicto.

70. Las conclusiones del marco de análisis del conflicto aportarán al Gobierno de transición, los donantes y las ONG información sobre enfoques funcionales para abordar las necesidades de los grupos-objetivo del FIDA. Los estudios apuntan a extraer lecciones que sean útiles en la concepción de proyectos futuros y la formulación de la política de descentralización y reforma de la administración del Gobierno. En este sentido, se llegará a un acuerdo con el Gobierno de transición para que se utilicen las



conclusiones en la formulación de la política de descentralización y que se invite al FIDA a contribuir en el proceso de formulación de políticas, habida cuenta de su experiencia y su interés en asistir a las instancias más bajas del gobierno local y la dimensión de desarrollo comunitario de la futura reforma de la administración.

71. Los representantes del FIDA que participen en la finalización del DELP se centrarán también en la gestión pública adecuada, la potenciación de la comunidad, las cuestiones de género, la seguridad alimentaria, la sostenibilidad de los servicios rurales a la población pobre y los efectos de la privatización en los sectores pobres. Estas cuestiones también se abordarán en la formulación de las intervenciones futuras del FIDA en Burundi, y el apoyo estará supeditado a que el Gobierno haga progresos en esos ámbitos.

C. Desarrollo de un sistema de tramitación de proyectos en la fase de transición

72. Con miras a aplicar su estrategia gubernamental de transición, las autoridades han pedido al FIDA que formule un programa tendiente a la reconstrucción de los servicios económicos y sociales en las provincias de Cankuzo, Makamba, Muramviya y Rutana. Ello incluirá el desarrollo institucional y de la producción agrícola, la repoblación del ganado, el drenaje y desarrollo de zonas pantanosas, la promoción experimental de servicios financieros rurales en el plano de las microinstituciones, actividades generadoras de ingreso para la mujer, distribución de los insumos para la rehabilitación de la producción para las familias vulnerables, así como la ordenación de los recursos naturales y protección del medio ambiente.

73. Si se logran progresos sustanciales en la consolidación de la paz y la pacificación y la normalización de las zonas rurales, el FIDA estudiará la posibilidad de ampliar su asistencia: i) un programa relacionado con la rehabilitación y diversificación del subsector de cultivos comerciales y de exportación, siguiendo las orientaciones de un proyecto similar concebido recientemente en la región; y ii) un programa de rehabilitación del sector de la pesca, que abarca las pesquerías lacustres (Lago Tanganika y lagos septentrionales más pequeños) y la acuicultura.

D. Oportunidades para establecer vínculos estratégicos con otros donantes

74. El FIDA ha obtenido cofinanciación para todas sus operaciones en Burundi de : i) el BAfD; ii) el Fondo de la OPEP; iii) el Banco Mundial; y iv) la ACORD.

75. El FIDA ha establecido estrechos contactos con los principales donantes que trabajan en Burundi, entre ellos el Banco Mundial, la Unión Europea y el PNUD. Un representante del FIDA participa periódicamente y de forma dinámica en las reuniones de donantes copresididas por el PNUD y el Banco Mundial. La colaboración estrecha con el Banco Mundial ha permitido la inclusión del FIDA en el Grupo de tareas sobre desarrollo del mercado (MDTF). El FIDA ha colaborado activamente con el Banco Mundial en la expansión del número de miembros del MDTF , para integrar al Fondo de la OPEP, a fin de que pueda reanudar su asistencia a Burundi.

76. Lo anterior sienta las bases para el establecimiento de nuevos vínculos estratégicos cuando se planifique la próxima ronda de operaciones en Burundi. En particular, el FIDA colaborará estrechamente con el Banco Mundial en la investigación y extensión agrícola, con el Banco Mundial y el PNUD en las cuestiones de una gestión pública adecuada y descentralización; con el Fondo de la OPEP, en el suministro de infraestructura básica y, posiblemente, con el Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África, en la rehabilitación y desarrollo del subsector de cultivos comerciales, con particular hincapié en el café y el té. Se prevé una cooperación con la Oficina para Operaciones Especiales de Socorro (OSRO) de la FAO, con miras a acelerar la adquisición de insumos para la distribución a familias vulnerables, al tiempo que se invitará al PMA a participar en los futuros programas del FIDA en Burundi, por conducto de sus programas de “alimentos por trabajo”.



VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

77. El FIDA asume un importante desafío para ayudar a Burundi a salir de una situación de inestabilidad crónica y establecer un entorno pacífico, especialmente habida cuenta de la necesidad de prestar socorro a las comunidades en condiciones difíciles y a una población altamente vulnerable, al mismo tiempo que se aborda la rehabilitación de la infraestructura, la reducción de la pobreza a través del crecimiento económico y la introducción de una gestión pública adecuada y una reforma de la administración. Ya se ha iniciado satisfactoriamente la formulación de la política gubernamental para la reconciliación nacional, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Hay indicaciones de que, con suficiente apoyo de los donantes, se harán progresos satisfactorios en los próximos años.

78. El presente COSOP establece el marco estratégico para las intervenciones del FIDA en Burundi durante este período crucial de transición, al centrarse en mejorar el diálogo político con el Gobierno de transición y preparar nuevas intervenciones. Entre los proyectos pueden mencionarse intervenciones centradas en zonas específicas, que apuntan al desarrollo institucional y la potenciación de las comunidades rurales pobres, la rehabilitación y el desarrollo agropecuario, la conservación de recursos, el desarrollo experimental de microinstituciones de servicios financieros rurales y la asistencia a las familias vulnerables para que puedan regenerar condiciones de vida mínimamente aceptables. Se podría incluir la reconstrucción de la infraestructura, sobre la base de una cofinanciación paralela. Se prestará especial atención a asegurar que se atiendan las necesidades particulares de las mujeres en materia de rehabilitación, y de que éstas participen plenamente en las actividades de proyecto y reciban una parte equitativa de sus beneficios. Tras los nuevos progresos que se están alcanzando en los procesos de consolidación de la paz y regeneración de los medios de subsistencia rurales, también han de examinarse nuevamente las posibilidades de intervenciones del FIDA en los subsectores de cultivos comerciales y de exportación, así como las pesquerías.

APPENDIX II

LOGICAL FRAMEWORK

| Narrative Summary | Verifiable Indicators | Means of Verification | Assumptions/Risks |
|---|---|---|--|
| <p>Goal:</p> <p>Community reconciliation, enduring peace/security, and reconstruction of the social, human and economic capital of rural poor households in IFAD project areas.</p> | <p>In the IFAD project areas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Record of persisting insecurity and armed conflict • Record of governance and political stability • Overall economic performance • Human development indicators • Evolution of signals of environmental stress | <ul style="list-style-type: none"> • Government reports • Other sources to be determined • National statistics and reports of the projects' M&E unit | <ul style="list-style-type: none"> • continued commitment of all parties to peace and political stability • continued government commitment to poverty reduction and to administration decentralization • government support for civil society organizations and for outsourcing delivery of public services to NGOs and private enterprise • significant foreign debt re-negotiation |
| <p>Purposes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • testing a system of local governance that encourages reconciled communities to plan, implement, manage, and maintain assets and other resources devolved to them on a matching grant basis • assisting vulnerable households in re-establishing a minimum sustainable livelihood • testing effective measures to secure equal opportunities for women for participation in project activities and for sharing project benefits, particularly with regard to access to education, productive assets and social services • testing ways and means of starting a sustainable network of microfinance institutions (MFIs) linked to the formal banking system • contributing to the national fight against HIV/AIDS • introducing participatory diagnosis of farmers' problems, support to genuine local farmer innovators and demand-driven agricultural research and development • improving market linkages for rural poor households by enhancing all potential opportunities for income-generation, including export crop production and related off-farm activities | <ul style="list-style-type: none"> • representatives of poor households hold decision-making positions within local governments • service providers trained in a community-driven development (CDD) approach and adequately performing their CDD tasks • exit of very poor households from conditions of high vulnerability • public services respond to peoples demands • women's groups participate in IFAD project activities • women trained in functional literacy, and other technical skills • pilot attempts at establishing financially sustainable MFIs prove successful • new methods of agricultural technology generation and transfer are internalized by extension workers and farmers • increased farmer cash earnings through higher production and better producer prices • cooperatives of poor households participate in commercial enterprises processing/marketing their products • improved natural resource management (NRM) practices adopted | <ul style="list-style-type: none"> • IFAD institutional assessment studies to monitor the impact of community heterogeneity on project performance and CDD approach • <i>Ad hoc</i> participatory rural appraisals (PRAs) involving households belonging to target group and vulnerable households • Specific reporting on gender constraints and project performance with respect to the participation of women • IFAD project design to include instruments of accountability for the target group, and reporting on the participatory workshops evaluating service providers' performance • Improved progress reporting by IFAD PCUs • Improved procurement procedures and practices • Improved financial reporting and control • <i>Ad hoc</i> consultation with communities for in-depth impact assessment | <ul style="list-style-type: none"> • capacity-building at the lower levels of local government and at the local group level tightly linked to specific community project implementation • social stratification in rural areas is not an impediment to the empowerment of the poor under the present governance setting • training of community facilitators, government officers and other local service providers is sufficient incentive for successful introduction of the CDD approach • export crop-based projects with links to private enterprises can be effectively targeted at the poor |

SOCIO-POLITICAL CONTEXT AND PEACE PROCESS

1. Burundi has a population of 6.8 million (1999), growing at 2.9 percent per year and a population density of 215 persons per square kilometre, the second highest in Africa. Since independence in 1962, Burundi has gone through several periods of conflict fuelled by tensions between its two dominant ethnic groups, the Hutus (over four fifths of the population) and the Tutsi. The latest conflict broke out in 1993, following the assassination of the democratically elected President Ndadaye, and the President of the National Assembly. This assassination led to massive violence, with the killing of over 15 000 persons and the displacement of more than 600 000.

2. The death of President Ntaryamira, who succeeded President Ndadaye, in a plane crash in Kigali in April 1994 contributed to increased tensions in turn exacerbated by the outbreak of violence in neighbouring Rwanda. In July 1994, a convention government, negotiated under the auspices of the United Nations and Organization of African Unity, was formed with a democratically elected parliament under President Ntibantunganya, a Hutu. The peace dividend expected from this convention did not materialize however, and growing insecurity led to a Tutsi-military-led coup that overthrew the government in 1996. In response to the coup, regional leaders imposed economic sanctions on Burundi with the stated objective of securing the restoration of parliament and political activity, and immediate, unconditional negotiation with rebel groups and opposition forces. Most donors respected the sanctions and foreign aid levels fell from over USD 300 million per annum to less than USD 48 million, and living conditions deteriorated. The sanctions were suspended in January 1999 to prevent further worsening of living conditions. In addition, the international community took a more active role in seeking a negotiated and peaceful resolution of the conflict. The late President Nyerere was appointed mediator and after his death, President Mandela took over in December 1999. These negotiations culminated in the signature of the Peace Accord in Arusha in August 2000 by 19 political parties representing all ethnic groups.

3. After the signing of the Peace Accord, parties involved in the conflict and the Burundian Government, National Assembly and the international mediator held several rounds of talks. These peace talks centred on the need to ensure security for all and equitable representation of all ethnic groups in politics, the armed forces, the judiciary and civil service, and on the establishment of the transitional Government. Meanwhile, the transitional Government and the people of Burundi pursued reconciliation at the community level (with assistance from NGOs), while efforts towards peace continued at the national level under the framework of the Arusha Peace Accord.

4. The Peace Accord is very comprehensive, outlining in detail the responsibilities and attributes of administrative institutions, including the role of the army, national police force, the state and international community. It also provides a framework for the rehabilitation and resettlement of refugees and victims of conflicts. Protocol I of the Accord examines the root causes of the Burundian conflict, some of which, according to the protocol, date from the era of the colonial administration, when the introduction of an identity card specifying ethnic origin reinforced ethnic awareness. However, parties involved in the Accord recognize that the nature of successive conflicts in the post-colonial period has been fundamentally political with a significant ethnic dimension, stemming from the struggle by the political class to accede to and/or remain in power.

5. Chapter II of the same Protocol explores solutions to Burundi's conflict. It proposes a number of institutional reforms to foster national reconciliation, improve justice, public administration, economic performance and social services, in order to prevent a recurrence of the conflicts. As the basis for national reconciliation, a new constitution is proposed, founded on the values of justice, the rule of law, democracy, good governance, pluralism, respect for the fundamental rights of individuals, solidarity, and equality between women and men. The constitution would also include provisions embodying the principle of separation of powers (executive, legislative and judicial).

6. In the area of justice, an International Judicial Commission of enquiry on genocide, war crimes, and other crimes against humanity will be established, along with an International Tribunal to try and to punish those responsible. An independent justice system will be promoted and the National Truth and Reconciliation Commission (NTRC) will be founded.

7. The NTRC draws on the South African post-apartheid model, and it will deal with the investigation of acts of violence, arbitration and reconciliation, and the clarification of history. Other measures include the establishment of a National Commission for the Rehabilitation of Victims; the banning of all political or other associations advocating ethnic, regional, religious or gender discrimination; and deliberate promotion of disadvantaged groups. Decentralization is listed as a cornerstone of political reconstruction. Other important elements include: the promotion of human rights and freedom; advancement of women; and strengthening the National Assembly, civil society and the justice system.

8. Regional economic sanctions imposed in August 1996 were suspended in January 1999. As intended, these imposed an economic cost. While the sanctions were lifted for some essential goods and were also widely violated, they still created hardship for the poor. They fostered rationing, which so reduced foreign exchange market transparency that it is difficult to judge whether the military were deprived or instead profited from special access to subsidized foreign exchange. While the private sector was at the end of the queue for favourable exchange rates, how or why the beneficiaries were chosen is unclear. Finally, 'sanction-busting' was profitable only for goods consumed by wealthier members of society who could afford the high mark-up covering the risks, costs and profit margins of smugglers. Imported goods consumed by the poor or used by agricultural producers in competitive markets became unavailable.

9. As a result of the humanitarian crisis and the effect of the sanctions, poverty has rapidly worsened since 1993. While recent data are scarce, the incidence of rural poverty is estimated to have increased by 80 percent since 1993, while the incidence of urban poverty has doubled. Poverty depth is estimated to be among the greatest in sub-Saharan Africa. Over 14 percent of the population was displaced during 1997.

10. Social indicators deteriorated sharply, after a steady improvement in the years preceding the crisis. Children's immunization coverage declined from 83 percent in 1993 to 54 percent in 1996. Infant mortality increased from 110 per thousand live births in 1992 to 136 in 1997, while the average for sub-Saharan Africa is 105. Malnutrition, measured by wasting among children under five, is estimated to have increased from six percent to 20 percent since 1993. Approximately 50 000 people are treated daily in nutrition centres. Of these 36 000 suffer chronic malnutrition, of whom 90 percent are children under five. Reported cases of major endemic diseases have increased by over 200 percent, and HIV prevalence is rapidly rising. There are already an estimated 40 000 orphans as a result of HIV. Primary school enrolment has plummeted since 1993, from 70 to 44 percent overall, with four provinces falling below 30 percent in 1996-97 and a nadir of nine percent in one of the most violence-stricken areas.

11. The conflict and the embargoes have affected agriculture through looting and destruction of household goods and livestock, displacement of populations and collapse of distribution channels for agricultural inputs. The price of non-food goods in rural areas has risen. In urban areas, many unskilled workers have been laid off from formal private sector enterprises, in response to a drop in industrial GDP of almost 60 percent since 1992. The urban informal sector has also suffered, as enterprises have closed and laid off workers due to difficulties in the supply of materials internally and from abroad, and a drop in demand for services from the formal sector and expatriate workers. Rapidly rising urban prices following the embargoes have further eroded the real incomes of the urban poor.

12. In addition to widespread food insecurity, declining monetary incomes and rising health problems, the provision of public services has been drastically reduced. Many schools and health clinics have been destroyed or damaged; health and educational personnel have moved to urban areas; and agricultural projects funded by donors have closed. Over one third of local water supplies have been destroyed or ceased to function due to lack of maintenance.

13. Collapse in financing for health and education is another major factor in the decline in social service access and quality. Government revenue has fallen as a result of the contraction of the tax base, from 20 percent to 12.6 percent of GDP since 1992. The withdrawal of donor assistance (from USD 300 million in 1990-92 to USD 39 million in 1997) has drastically reduced the funds available for reconstruction and social investment.

(Source: World Bank: Transitional Support Strategy – February 2002)

POLICY ACTION MATRIX

| Area and Objectives | Verifiable Indicators | Outcome for 2003 |
|--|--|---|
| Poverty Reduction, Reinsertion and Reintegration of Victims of Conflict and IDPs | | |
| <p>Implementation of growth enhancement measures to increase personal income and reduce poverty incidence and provision of targeted assistance to poor and vulnerable groups, through establishment of safety net mechanisms.</p> <p>Implementation of measures to reduce vulnerability and exposure to exogenous shocks for example through broadening the sources of growth in rural areas</p> | <p>Definition of minimum package of essential social services to be provided by the transitional Government to poor and vulnerable groups during the transition period.</p> <p>Approval by cabinet of a special fund for reinsertion and reintegration of displaced persons and other victims of conflict.</p> | <p>Establishment of an institutional framework to underpin the creation of a microcredit fund.</p> <p>Implementation of a consultative participatory diagnostic process within the context of the full PRSP</p> |
| Private Sector Development | | |
| <p>Improve efficiency and effectiveness in public expenditure allocation and use</p> <p>Foster economic growth through increased private ownership and creation of enabling environment.</p> | <p>Establishment of an operational programme for the privatization of public enterprises</p> <p>Elaboration of a framework for the clearance of domestic arrears to private sector suppliers</p> | <p>Adoption of measures to strengthen the legal and judiciary framework for commerce and enforcement of contracts.</p> <p>Complete revision of corporate and commercial laws.</p> <p>Complete revision of labour code and civil code.</p> <p>Update of the 1996 privatization decree.</p> <p>Adoption of measures to strengthen privatization agencies, including the Public Works Office (SCEP) within the Ministry of Good Governance and Privatization</p> |

| | | |
|--|--|--|
| Agriculture and Rural Development | | |
| <p>Increase rural income through revitalization of agricultural production, diversification of sources of growth and protection against shocks</p> | <p>Establishment of an operational programme for the privatization of public enterprises, including coffee and tea processing complexes.</p> | <p>Complete a study to identify sources of growth and income-generating activities in rural areas.</p> <p>Adoption by cabinet of a comprehensive strategy developed in consultation with the stakeholders to revive the coffee and tea sub-sectors.</p> <p>Implementation of institutional measures to promote increased participation of private sector operators.</p> |
| Human Resources Development and Integration | | |
| <p>Foster integration through strengthening of human resources and reduction of disparities.</p> | <p>Definition of a minimum package of essential social services to be provided by the transitional Government to poor and vulnerable groups during the transition period, drawing on the consultation and participatory diagnostic processes carried out within the context of the Interim Poverty Reduction Strategy Paper.</p> | <p>In consultation with all stakeholders and civil society, the Burundian authorities will prepare a Gender Action Plan for adoption by cabinet.</p> <p>Implementation of institutional reforms to eliminate sources of gender discrimination and to increase women's access to inheritance and property ownership.</p> <p>Preparation of institutional framework and reforms to underpin the implementation of cost-recovery policies and mechanisms.</p> |

(Source: World Bank: Economic Rehabilitation Credit – July 2002)

POST-CONFLICT PERFORMANCE INDICATORS

A. Security and Reconciliation

| | Indicators | Progress Indicators | Output/Outcome Indicators |
|---|---------------------------------------|--|--|
| 1 | Public security | <p>Increased efforts to bring the two rebel groups (FNL and FDD) into the peace process</p> <p>Broadening of discussions among the Arusha Peace Accord signatories to include the rebel groups</p> <p>Progress towards a cease-fire within the framework of the Arusha and Lusaka Peace Agreement</p> | <p>Significant reduction in number of politically motivated crimes</p> <p>Increased number of returned political exiles and refugees</p> <p>Increased geographical coverage in project implementation</p> |
| 2 | Reconciliation | <p>The Government and mediation in place are accepted by all parties</p> <p>Degree of integration into economic and social processes of the parties to the conflict.</p> <p>Establishment of a National Truth and Reconciliation Commission</p> <p>Establishment of an international judicial commission of enquiry on genocide, war crime and other crimes</p> <p>Degree of commitment to consultation and participatory diagnostic processes to foster inter-Burundian dialogue</p> <p>Establishment of an International Tribunal to try and punish those responsible for the crimes</p> | <p>Effective demobilization and reintegration of soldiers into the civil forces</p> <p>Reduction of military expenditure, and increased social expenditure and productive investments</p> <p>Increased economic growth and revitalization of rural economy</p> <p>Diversification of the composition of labour force in the administration</p> |
| 3 | Demobilization and Disarmament | <p>Preparation of the World Bank Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programme for child and vulnerable soldiers</p> <p>Establishment of the World Bank-DDR programme</p> <p>Establishment of a transitional safety-net for ex-combatants</p> | <p>Number of soldiers and ex-combatants reintegrated into civil life</p> <p>Increased social spending and reduction in military and security-related expenditures</p> |

B. Economic Recovery

| | Indicators | Progress Indicators | Output/Outcome Indicators |
|---|--|--|---|
| 4 | Management of inflation, external debt and adequacy of the budget | <p>Satisfactory review under the International Monetary Fund Staff Monitored Program and Emergency Post-Conflict Assistance Facility leading to a Poverty Reduction and Growth Facility</p> <p>Agreement on payments schedule and on arrears clearance mechanisms, including establishment of a Multilateral Debt Trust Fund</p> <p>Progress in reform implementation under the public expenditure review, including in the area of public expenditure management and budget processes</p> | <p>Increased mobilization of domestic resources and reduction of fiscal deficit and inflation</p> <p>Reduction and/or clearance of external arrears</p> <p>Increased inflows of external assistance, productive investments for growth</p> <p>Eligibility for debt relief under the Enhanced Heavily Indebted Poor Country Initiative</p> |
| 5 | Trade policy, foreign exchange and price regimes | <p>Liberalization of access to the official exchange market through adoption, exchange and publication of central bank regulation, authorizing access to the auctions marked by all licensed exchange bureaux</p> <p>Revision of producers' prices and marketing arrangements in the agricultural subsectors</p> <p>Satisfactory progress in the implementation of the reform programme</p> | <p>Reduction of parallel market premium</p> <p>Alignment of tariff structure with that of countries belonging to the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)</p> |
| 6 | Management and sustainability of the development programme | <p>Degree of coordination of policies and actions with the international community</p> <p>Use of participatory and diagnostic process methods in the elaboration of the development programme</p> <p>Level of support of the development programme proposed by the transitional Government</p> | <p>Increased absorptive capacity through better geographical coverage and project implementation</p> <p>Satisfactory results in poverty reduction objectives, including reduction of poverty incidence</p> |

C. Social Inclusion and Social Sector Development Programme

| | Indicators | Progress Indicators | Output/Outcome Indicators |
|---|--|--|---|
| 7 | Reintegration of displaced population | <p>Commitment of the transitional Government to addressing the needs of the country's internally displaced persons</p> <p>The transitional Government is coordinating donors' efforts and providing assistance to the internally displaced and returnees</p> <p>Amount of budget resources allocated to rehabilitation of housing, economic and social infrastructure</p> | <p>Increasing number of houses rehabilitated</p> <p>Increasing number of displaced persons returning to their homes</p> <p>Increasing number of displaced persons re-engaging in productive economic activities</p> <p>Revitalization of rural economy and economic growth</p> |
| 8 | Education | <p>Implementation of programme to address urgent needs, particularly in primary education</p> <p>Public spending in the education sector reflecting the transitional Government's objective to reduce geographical, ethnic and gender disparities in access to education</p> <p>Budget allocation and public spending trends in social sectors</p> | <p>Increasing number of open and functioning schools and education facilities</p> <p>Increasing gross enrolment rates at the primary and secondary levels, and reduction of repetition rates</p> <p>Reduction of gender, regional and ethnic disparities in education access and outcomes</p> |
| 9 | Health | <p>The transitional Government has established a structure and has a system in place to address the medical needs of the war-affected population</p> <p>Public spending in the health sector reflects the transitional Government's objective to reduce geographical, ethnic and gender disparities with regard to access to health services</p> <p>Budget allocation and public spending trends in social sectors</p> | <p>Increasing number of operating and functioning hospitals and primary health care facilities</p> <p>Reduction of mortality rates and increased life expectancy</p> <p>Reduction of regional and ethnic disparities in access to health facilities</p> |

D. Public Sector Management and Institutions

| | Indicators | Progress Indicators | Output/Outcome Indicators |
|----|---|---|---|
| 10 | Budget formulation and efficiency of revenue mobilization | <p>Effectiveness of budget formulation and implementation</p> <p>Performance of revenue collection authorities and agencies</p> <p>Implementation of measures to reduce and/or eliminate tax and customs exemptions, creation of a unit in the customs and internal revenue department to monitor the purpose, recipients and value of exemptions granted</p> | <p>Continued increase in government revenue and public expenditure allocation in the social sector</p> <p>Improved education and health levels</p> <p>Improved fiscal performance and reduction of fiscal deficit</p> |
| 11 | Re-establishing the administration and rule-based governance | <p>Level of effectiveness of the transitional Government in the implementation of transitional administration arrangements, including rule-based strengthening of the justice system and of governance</p> <p>The degree of coherence and collaboration among the different branches of the administration and their capacity to deliver quality good services and enforce contracts</p> | <p>Level and quality of service delivery</p> <p>Improved education, health and other social indicators</p> |
| 12 | Transparency, accountability and corruption in the public sector | <p>Progress in ongoing work on public expenditure review and implementation of public expenditure tracking study</p> <p>Progress in the implementation of recommendations under the Public Expenditure Review, including audit of the treasury, revision of budget nomenclature and processes</p> <p>Establishment of an Office of Auditor General with the responsibility of auditing government resources and expenditures</p> <p>Effectiveness of World Bank-financed Institutional Development Fund grant to strengthen public procurement administration</p> <p>Level of coherence and coordination between the Ministry of Good Governance and other ministries in the fight against corruption, and participation of civil society</p> | <p>Reduction of leakages and increased public spending allocated to public facilities and primary beneficiaries</p> <p>Improved allocation of social services and reduction of disparities in access to them</p> <p>Improved access and social indicators</p> |

(Source World Bank: Transitional Support Strategy – February 2002)

DISTRIBUTION OF PLEDGES BY DONOR¹

(BILATERAL AND MULTILATERAL INSTITUTIONS) INTERNATIONAL DONOR CONFERENCE, PARIS--

| Donors | Nature of Assistance | Amount Pledged (USD million) | | | Disbursement Effected to date 2002 |
|---|---|------------------------------|--------|--------|--|
| | | 2000 | 2001 | 2002 | |
| Austria | Reconstruction, water and sanitation, democracy and human rights, and debt write off | 11.50 | 13.26 | 15.60 | 4.263 |
| Belgium | Security and humanitarian assistance, social sectors, public works and economic management, HIV/AIDS | 24.00 | 25.42 | 35.50 | 3.50 |
| Canada | Peace and humanitarian assistance, DDR | 0 | 2.00 | 0.50 | 1.436 |
| Denmark | Humanitarian assistance | 8.35 | .. | 8.35 | 0 |
| Finland | Security and humanitarian assistance | .. | 1.50 | 1.50 | 0 |
| France | Justice and national reconciliation, reinsertion and reintegration, rehabilitation of infrastructure, food security, rural development public expenditure management, training and technical assistance | 6.85 | 6.85 | 17.30 | 3.10 |
| Germany | Conflict prevention and democracy, water and sanitation, HIV/AIDS | 31.60 | 35.68 | 45.20 | 1.821 |
| Italy | Reinsertion, decentralization, gender, orphans and HIV/AIDS | 2.00 | 6.40 | 1.50 | 1.674 |
| Japan | Food security and HIV/AIDS | .. | 1.00 | 0.95 | 0.05 |
| Netherlands | Humanitarian, demobilization, disarmament and reintegration | 5.00 | .. | 4.33 | 0.67 |
| Norway | Peace and reconciliation, humanitarian assistance and DDR | 6.00 | 4.30 | 27.90 | 3.037 |
| Organisation Internationale de la Francophonie | Governance, education through direct support and scholarship | 1.50 | .. | 1.50 | .. |
| OPEC Fund | Agriculture and rural development | 10.00 | 15.00 | 22.6 | 0 |
| Sweden | Humanitarian assistance and social sectors | 4.22 | .. | 2.36 | 1.857 |
| Switzerland | Humanitarian assistance and debt relief | 5.29 | .. | 4.75 | 0.54 |
| United Kingdom | HIV/AIDS, debt relief | 8.00 | 8.00 | 5.50 | 3.426 |
| United States | Humanitarian assistance, agriculture and rural development, social sectors and HIV/AIDS, support to refugees and orphans, promotion of civil society and gender, education and training | 70.00 | 150.00 | 134.00 | 16.21 |
| European Union | Balance of payments support, food security humanitarian assistance, reinsertion and reintegration, rehabilitation of economic and social infrastructure, agriculture and rural development technical assistance | 124.50 | 239.30 | 214.00 | 61.994 |

¹ From data generated at the International Donor Conference, December 2000, held in Paris, and the Round Table Donor Meetings, December 2001 and 2002, both held in Geneva.

| Donors | Nature of Assistance | Amount Pledged (USD million) | | | Disbursement Effected to date 2002 |
|--|--|------------------------------|---------------|---------------|--|
| | | 2000 | 2001 | 2002 | |
| AfDB | Agriculture and rural development, infrastructure, education, social action projects and poverty alleviation, rehabilitation of economic and social infrastructure, post-conflict reconstruction and governance | 27.70 | 78.53 | 84.00 | 0 |
| IFAD | | | | | 32.00 |
| IMF | Emergency post-conflict assistance facility and technical assistance, macroeconomic management | 25.00 | 24.62 | 60.00 | 12.50 |
| UNDP | Donor coordination, food security, rehabilitation, reintegration, governance, HIV/AIDS, technical assistance | 20.00 | 32.00 | 28.00 | 18.20 |
| United Nations Children's Fund (UNICEF) | Rehabilitation of social infrastructure and education | .. | 31.00 | 20.00 | 0.279 |
| United Nations Population Fund (UNFPA) | HIV/AIDS reintegration and reinsertion | .. | 1.50 | 3.60 | 1.207 |
| World Bank | Balance of payments support, DDR, rehabilitation of economic and social infrastructure, public works and roads rehabilitation, education and health, HIV/AIDS and Orphans, governance and public expenditure management, poverty monitoring, technical assistance, macroeconomic management. | 50.00 | 156.00 | 167.00 | 25.38 |
| Overall Amount | | 441.51 | 832.36 | 905.94 | 193.144 |

IFAD ONGOING PROJECT IMPLEMENTATION STATUS

1. **Bututsi Agro-Pastoral Development Project (Loan: 229-BI).** Despite disbursement suspension by the African Development Bank (AfDB) (due to heavy debt payment arrears), the project has maintained key activities with participating communities. The project managed to survive on IFAD resources and some government counterpart funds. During the conflict, the project was forced to prioritize the allocation of its limited financial resources, involving communities in the decision-making process of resource use and the planning and implementation of the retained activities. As a result, the communities developed community development plans (CDPs), which they view as contracts between themselves and the project.
2. Under the IFAD loan, there is an undisbursed amount of about USD 4.2 million. In the light of the continued suspension of the AfDB disbursements, the last AfDB/IFAD Supervision Mission (December 2001) recommended that the AfDB cancel its loan, and that IFAD consider financing 100% of the cost of key project activities and complete them to preserve their impact on the communities. The transitional Government has responded favourably to this recommendation. The project management team has produced a reorientation project report, in which key activities will be included and loan category reallocations indicated. The transitional Government forwarded a request for amendment of the loan agreement together with an amendment to the financing arrangements. AfDB is awaiting the request and should respond positively.
3. While waiting for the amendment to take effect, the transitional Government has agreed to borrow BIF 300 million from local commercial banks to pre-finance project activities already initiated with the communities, and requested that IFAD retroactively reimburses the pre-financed expenditures, once the loan agreement is amended. It will be necessary to extend the project completion and loan closing dates to allow the project to complete its key activities. The extension period will be about two years. While awaiting IFAD's amendment of the loan agreement, the project will be unable to affect further loan resource withdrawal. As a temporary measure and in the context of good collaboration between IFAD and the World Bank, the latter has agreed in principle to ensure continued implementation of the Bututsi project by financing its key activities through its Economic Rehabilitation Programme.
4. **Ruyigi Rural Resources Management Project (Loan: SRS 034-BI).** In light of discussions with the transitional Government on the new COSOP requirements, it has been decided that a second phase of this project is no longer justified. It is not entirely suitable for the Government Agricultural Sector Action Plan. The project completion and loan closing dates have been extended to allow the project to finish and consolidate its activities. This project is cofinanced by the OPEC Development Fund, but OPEC has not fully disbursed its resources due to the arrears problem. The project has been unable to fully undertake the swamp rehabilitation component.
5. In addition to the insecurity of the project areas, some very serious operational difficulties that affected project performance must be mentioned. One is the impact of the embargo on imports imposed by the subregion, which made it practically impossible for the Project Coordination Unit (PCU) to procure agricultural inputs, or even fuel, through legal channels. Another is the problem of maintaining a stable team of project staff, further complicated by the lack of government funds to pay the salaries of their own staff serving on the projects.
6. On the other hand, a positive aspect of the situation must also be emphasized. Faced with the collapse of government services, the project has established a closer link with the communities, responding to their request to use the limited resources available for their most urgent needs under the emergency conditions. In this connection, it is worth noticing that the communities prioritized assistance for agricultural development, soil conservation, fuelwood production and feeder road rehabilitation.

7. To comply with these demands some significant changes in the project implementation structure were put in place. For example, the production of improved seed, and also of grass seed needed for erosion control was entrusted to farmer groups rather than to government seed farms. The same approach was adopted for nursery development. Feeder roads were rehabilitated with the help of WFP's Food for Work Programme. In addition, some of the limited cash resources were used to fund a credit scheme for women's groups, which recorded 100% reimbursement of the loans made.

8. **The Rural Recovery and Development Programme (RRDP, Loan 500-BI)**, operates in four provinces, Cibitoke in the north-west, Gitega and Karuzi in the centre, and Kayanza in the north. The programme target group includes about 33% of all poor households settled in Burundi, to which new groups of poor households, particularly woman-headed households and displaced households, are continuously added as a result of re-installation and resettlement. Implementation is firmly rooted in extensive consultations with the organizations of the target group, aimed at identifying and solving complex short-term, medium-term and interdependent issues: The problems addressed by the programme include the re-capitalization of vulnerable households; the reactivation of supply systems for critical agricultural inputs required for food crop production; the rehabilitation of the cash crop system; and measures to help reduce the decline of soil fertility and reintroduce livestock into mixed farming systems.

9. RRDP has developed operational links with NGOs and community-based organizations (CBOs) working in their project areas. ACORD cofinances the development of the RRDP community component and is permanently part of the PCU. It assists the programme in establishing the community development approach and coordinates the work of four provincial NGOs involved in mobilization, training and backstopping of community group activities. The RRDP will soon benefit from FAO's Special Relief Operations Service for the procurement of agricultural inputs to be distributed to vulnerable households in the project areas. WFP participates in the programme with the provision of Food for Work activities (swamp development, forestry, etc).

10. IFAD's Burundi portfolio has been one of the rare examples of an IFI successfully providing continued rural development assistance to poor communities of a member state under conditions of chronic political instability. In this respect, IFAD's assistance is relevant to a major question posed by international aid policy-makers: whether and how external assistance might be used effectively to enable rural households to secure their basic livelihood needs and to maintain public services at an acceptable minimal level, when conflicts continue over a long period. The experiences of the Bututsi and Ruyigi projects are particularly illuminating, the RRDP loan having become effective only months before the signing of the Peace Accord. This experience deserves to be better understood so that full benefit can be drawn from it as a learning process. The constraints, failures and successes of the Burundi portfolio need to be analysed to identify the conditions that enabled its success, in particular, in the context of the role that communities can play and the operational delivery models that have made the supply of goods and services possible, despite the chronic conflict situation.