

Organizaciones populares de pastoreo comunitario de Mauritania

EL APOYO EXTERNO AL SECTOR AGROPECUARIO DE las regiones semiáridas ha favorecido cada vez más el fomento de grupos ganaderos para promover el vínculo con los servicios de apoyo, especialmente, de sanidad animal, y para mejorar la gestión de los recursos hídricos y de pastoreo, que son la base de la explotación pecuaria. Aunque se han ejecutado varios proyectos de esa naturaleza en África septentrional y occidental, se han evaluado poco su desarrollo y resultados. En un estudio de uno de esos proyectos –el Segundo proyecto ganadero en Mauritania– realizado hace poco por el DEO, se recogen enseñanzas aprendidas que pueden aplicarse para lograr mejores resultados en futuros esfuerzos de ayuda a los ganaderos.

Antecedentes

El Segundo proyecto ganadero en Mauritania (1987-95) fue un esfuerzo novedoso, cuyo éxito se basó en el fomento de asociaciones cooperativas de ganaderos (ACG). Fue el sucesor del Primer proyecto ganadero (1971-78), que tenía por objeto mejorar la sanidad animal y la explotación pecuaria mediante la vacunación; construir y rehabilitar pozos, y promover otras actividades de gestión de los recursos naturales. El primer proyecto se consideró un éxito.

Los objetivos del segundo proyecto se centraron en la creación de ACG, que se encargarían de administrar las zonas designadas de pastoreo y de proporcionar mejores servicios de extensión e insumos para la producción, con el objeto de desacelerar el deterioro de las zonas de pastoreo y aumentar la explotación pecuaria.

En el estudio del DEO se evaluaron los resultados del proyecto en lo que se refiere a la creación de ACG, y se analizó el desarrollo, la situación corriente y los



problemas que surgieron a medida que éstas siguieron evolucionando, dos años después del cierre del proyecto. En él se llegó a la conclusión de que los resultados generales fueron malos. Las ACG no se conocían mucho y sus funciones no eran claras. No se convirtieron en organizaciones populares eficaces con una importante participación masiva, ni lograron el control efectivo de las zonas de pastoreo.

El Segundo proyecto ganadero tenía seis componentes: un programa piloto de creación de ACG; la distribución de insumos para la venta a los dueños de ganado, a través de la Oficina de Servicios de Insumos Ganaderos (BIE: Bureau des Intrants pour l'Élevage) que se crearía en el marco del proyecto; el fortalecimiento de los servicios pecuarios; la creación de un fondo de desarrollo ganadero para financiar los costos ordinarios de los servicios en el terreno del Departamento de Ganadería (DNE: Direction Nationale d'Élevage) con cargo al superávit previsto de la BIE, así como la de un fondo para el aumento de la explotación para financiar parcialmente miniproyectos a ser administrados por las ACG; la construcción de un matadero en la capital, así como el seguimiento del proyecto y el estudio de los sistemas de explotación pecuaria.

La preparación y ejecución del proyecto se caracterizaron por demoras, vacilaciones y reconsideraciones. Este comienzo incierto se debió a varias razones. El proyecto se diseñó y ejecutó en circunstancias de cambios sociales, económicos y políticos en Mauritania. Se preparó y evaluó inicialmente a mediados de la década de 1980, cuando Mauritania era gobernada por un régimen autoritario, apoyado por los militares y que se oponía a medidas de potenciación de los grupos que integraban la sociedad; se ejecutó en un período de agitación, en que las tensiones originadas en motivos raciales con Senegal condujeron a disturbios considerables, un período en el que también se observó un cambio hacia un gobierno más abierto.

El Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, el Fondo de la OPEP y (en las últimas etapas) Noruega proporcionaron financiamiento. Este sistema en sí creó problemas de ejecución, debido a que los cofinanciadores no siempre estaban de acuerdo –entre ellos, o con el Gobierno de Mauritania– acerca de la orientación, la focalización y los medios para ejecutar el proyecto. Las negociaciones procesales entre los cofinanciadores al comienzo de la ejecución causaron demoras adicionales. El proyecto, aprobado en 1986, recién se ejecutó en 1987.

Resultados del proyecto

Los resultados generales del proyecto fueron malos. Se construyeron las instalaciones para los servicios ganaderos y el matadero, pero se avanzó poco en lo que

respecta a los demás componentes. No se reformó el financiamiento de los servicios ganaderos y se obtuvieron pocos datos coherentes acerca del sector ganadero; nunca se llegaron a aplicar medidas para aumentar los suministros veterinarios y de otra índole, y no se registró superávit de la BIE para aplicar a los fondos ganadero y de aumento de la explotación, deficiencia que se convirtió en un asunto discutible cuando se privatizó la importación de insumos veterinarios y de otra naturaleza. Los malos resultados del proyecto y otros factores, como la reorganización de 1993 del Ministerio de Desarrollo Rural y el Medio Ambiente y la eliminación del Departamento de Ganadería, llevaron al Banco, los cofinanciadores y el Gobierno a convenir en la reformulación del proyecto, que pasó a tener sólo dos componentes: el apoyo a las ACG y la construcción de un matadero. Este proyecto fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco en 1995.

Fomento de las ACG

Para el segundo año del proyecto se habían creado 7 de las 15 ACG experimentales previstas. La violencia entre grupos étnicos, que se extendió a algunas de las ACG, obstaculizó un mayor progreso, y para el examen de mitad de período, de 1990, se habían alcanzado pocos de los objetivos del proyecto. En total se crearon 14 ACG y se identificaron otras a crearse. Una vez terminada la etapa experimental, se generalizó la creación de ACG, y se previó el establecimiento de 60 ACG para 1995. Para que el proyecto pudiera tener éxito, el Banco prorrogó la fecha de cierre en tres años, hasta 1995, pero los objetivos no se modificaron. Noruega proporcionó al Gobierno apoyo financiero adicional en forma de donación para apoyar la creación de ACG.

Por diversas razones, el entusiasmo inicial por las ACG empezó a diluirse. Pese a la seguridad dada previamente, el establecimiento previsto de pozos de agua no se produjo. Las ACG creadas no tenían derechos legales sobre las tierras de pastoreo o los pozos de agua, hecho que limitó su capacidad de gestión de los recursos naturales. Además, la estructura verticalista de las ACG, junto con la falta de recursos humanos y financieros, significó que había poca supervisión de las ACG anteriores, lo que condujo a un bajo nivel de actividad.

Los cambios del entorno político, así como los cambios estructurales e institucionales de la organización de las asociaciones, reavivaron el interés en las ACG. En 1992, poco después del examen de mitad de período, las 39 ACG creadas constituyeron la Agrupación Nacional de Asociaciones Ganaderas (ANAG). Al mismo tiempo, los

cambios ocurridos en el entorno político –incluida una ley de 1993 que brindó un marco jurídico más firme para la creación de cooperativas– facilitó el establecimiento de grupos independientes de interés. Esto llevó a la reestructuración de la ANAG en 1994.

Por lo tanto, las ACG se convirtieron en una unión de cooperativas con el mandato de coordinar la labor de las cooperativas locales, y la ANAG se convirtió en una cooperativa de uniones. Se esperaba que presentando a las ACG como uniones locales de cooperativas más pequeñas con actividades e intereses diferentes podría aumentar el nivel de actividad dentro de las asociaciones. Estos cambios, que se produjeron entre 1993 y 1995, reavivaron el interés en las asociaciones, a pesar de las deficiencias del proyecto, que no había logrado proporcionar capacitación y apoyo reales, ni hacer cumplir disposiciones legales relativas al derecho a gestionar los recursos naturales dentro del dominio de las ACG.

Para el momento del cierre del crédito en 1995, ya se estaba produciendo la evolución posterior al proyecto de las estructuras establecidas por el Segundo proyecto ganadero. Los cofinanciadores siguieron prestando apoyo financiero en alguna medida, lo que permitió el establecimiento de la Agrupación Nacional de Asociaciones Agrosilvoganaderas (ANAA). Once de las asociaciones ya se habían transformado en uniones, a las que siguieron las 28 restantes.

Calidad de miembros

El sistema de representación por delegados hace difícil determinar el número exacto de miembros de las ACG, pero se calcula que dicho número asciende a 20.000, es decir, a más de una tercera parte de las unidades familiares ganaderas del país. Si bien éste es un logro importante, las pruebas indican que sólo un pequeño número de ganaderos participan activamente en ACG. La calidad de miembro suele ser nominal, y las asociaciones se encuentran en un estado sumamente variable, aunque en general precario.

Las asociaciones cooperativas de ganaderos (ACG)

Una ACG típica abarca una zona de entre 2.000 km² y 5.000 km², de una población de alrededor de 5.000 personas. Cada asociación tiene una asamblea de delegados, cada uno de los cuales es elegido por un grupo de entre 20 y 30 familias con algún interés común (por ejemplo, el pastoreo de su ganado en la misma zona general). Se prevé que la asamblea se reunirá todos los años para elegir a los funcionarios principales de la ACG y un pequeño comité para administrar los asuntos cotidianos. La asamblea también aprueba la contribución de cada miembro al fondo rotatorio.

Composición étnica

La composición étnica de las ACG se divide en líneas tribales: casi las dos terceras partes de los grupos evaluados (8 de 13) son íntegramente tribus moras, en tanto que los demás son mixtos desde el punto de vista étnico. Los moros también predominan a nivel nacional –el Comité Ejecutivo y la Secretaría de la ANAA, y la mayoría de los dirigentes también son moros. En consecuencia, las ACG son reflejo de las estructuras políticas y sociales de la sociedad rural de Mauritania, pero estas divisiones políticas inhiben el funcionamiento eficaz de las ACG.

Edad y género

La mayoría de los dirigentes de las ACG son hombres, de entre 45 y 56 años de edad, sin embargo las mujeres son mucho más activas a nivel de las cooperativas miembro. Las cooperativas locales de mujeres están entre los grupos más activos de la asociación (ahora unión de cooperativas), y de la sociedad rural en general. Los dirigentes de las distintas ACG por lo general son miembros destacados de la sociedad, con intereses urbanos y rurales. Los miembros de los comités son fundamentalmente locales. La afiliación a los comités (*bureaus*) se ha ampliado con la creación de las uniones de cooperativas.

Representación

Sigue habiendo un delegado por cada grupo de 30 familias, pero los miembros activos son pocos. Las asambleas anuales de las ACG no suelen tener lugar; sólo se reúnen periódicamente los comités más pequeños de gestión. Normalmente las decisiones son aprobadas por el comité permanente o por el presidente. En consecuencia, las ACG no son estructuras participatorias, y generalmente responden a los intereses de la elite local (los dirigentes), aunque sus medidas pueden redundar en beneficio del interés común. El número de personas que se han beneficiado realmente con las medidas de la asociación es reducido, y el impacto en el sector ganadero es limitado.

Actividades de las ACG

Fondos rotatorios: La mayoría de las ACG mantienen un pequeño fondo rotatorio para la compra de suministros veterinarios. Esta es la actividad más común y útil de la asociación.

Miniproyectos: La mayoría de las ACG también han realizado miniproyectos productivos que normalmente entrañan la producción de leche y el engorde, esencialmente para el mercado local. Otras iniciativas, como proyectos avícolas y de salinas, no lograron generar financiamiento. En general, la falta de

capacitación y experiencia de la administración, de supervisión y control, y de transparencia, ha limitado la eficacia de las actividades de las ACG.

Gestión de los recursos naturales: El suministro de agua mediante la perforación o la rehabilitación de pozos era una prioridad para los ganaderos, pero no recibió una elevada prioridad en el proyecto. Las actividades de gestión de los recursos naturales, como el corte, almacenamiento y venta de heno; la prevención de incendios de matorrales, la prohibición de la tala de árboles, y el control del acceso a los pastizales para evitar el pastoreo excesivo tampoco fueron eficaces porque no se proporcionaron recursos de respaldo.

Concienciación: Las actividades de las asociaciones contribuyen a la concienciación acerca del sector ganadero. Proporcionan un marco para la concienciación y la difusión de información sobre cuestiones como la mejora de la gestión de recursos, la explotación pecuaria eficiente en función de los costos y la mejora de la comercialización de los productos pecuarios. Las asociaciones también cumplen la función de grupos de presión en la medida en que hacen pesar las inquietudes de los productores ganaderos en la planificación y las decisiones en materia de formulación de políticas del Gobierno, las ONG y los organismos crediticios.

Las actividades de capacitación y educación son limitadas. Se ha capacitado a pocos instructores, *encadreurs*; pocas asociaciones han llevado a cabo sesiones de capacitación, pese a que se llegó a la conclusión de que eran beneficiosas; tampoco se ofreció capacitación en materia de gestión, ni siquiera en la administración de ACG ni en el diseño de miniproyectos o capacitación técnica.

Los intereses de los ganaderos se ven representados en alguna medida en las actividades de las ACG, pero estas actividades dependen casi exclusivamente del entusiasmo y los recursos de los representantes de las ACG.

Seguimiento del proyecto

Después de la terminación del proyecto, continuó el apoyo a las ACG, con miras a incluirlas en el proyecto que le siguió, Proyecto de gestión de los recursos naturales de secano, aprobado en el ejercicio de 1997. Este proyecto también se centró en la gestión de los recursos naturales, pero con mayor énfasis a nivel local en el desarrollo de las aldeas, y abarcó a toda una gama de usuarios de la tierra. Se prevén tres clases principales de actividades: actividades de conservación de la tierra y el agua; abastecimiento de agua e inversiones productivas, y donaciones de contrapartida a microempresas para actividades semejantes a las de los miniproyectos anteriores. También se prevé apoyar, con el financiamiento de los fondos rotatorios existentes de las

ACG, el suministro de medicamentos, tanto para seres humanos como para animales.

Hasta ahora, las ACG no han participado formalmente en este proceso, y creen que están siendo dejadas de lado por entidades más basadas en los poblados, lo que representa una desventaja para los ganaderos.

Resultados globales del establecimiento de ACG

Si bien con el proyecto se logró crear ACG, no fue congruente en el tiempo en su enfoque respecto de las organizaciones: pasó de la experimentación con unas pocas asociaciones piloto, a la expansión y vuelta a la consolidación. Esto creó confusión y conflictos e impidió a las asociaciones tener una posición clara en el país.

Este problema se vio agravado por el gran tamaño y escala de las ACG, lo que hizo difícil para éstas superar la heterogeneidad interna de intereses y actuar como verdaderas cooperativas. Además, no hubo mucho apoyo ni recursos para estas instituciones nuevas.

El proyecto siguió haciendo hincapié en la gestión de las tierras de pastoreo, aunque los miembros de la ACG estaban más preocupados por el agua y la sanidad animal, y a pesar de las pruebas de que los esfuerzos por establecer un sistema más libre de distribución de productos veterinarios eran apreciados por los ganaderos y demostraron ser las iniciativas más populares y duraderas. El interés primordial del proyecto por la gestión de los recursos naturales no estaba vinculado con una estrategia fundada en un entendimiento y análisis minuciosos de la dinámica compleja de los sistemas contemporáneos de explotación, ni en la apreciación de las principales restricciones ambientales en una situación ecológica en rápida evolución.

Al principio, los miembros de la ACG entendían que el proyecto asignaría prioridad a la rehabilitación o perforación de pozos de abrevadero. Empero, la falta de superávit de la BIE hizo que nunca hubiera financiamiento, y este factor crucial se concretó sólo en pequeña medida al final del proyecto, cuando se dispuso de fondos adicionales. Esta fue una fuente de especial frustración para los ganaderos.

En síntesis, las ACG no han registrado una firme presencia, por lo que pasaron desapercibidas tanto a nivel local como nacional. Corren el riesgo de ser dejadas de lado y perder importancia. Habida cuenta de la marginación de los productores pecuarios y su necesidad de integrarse en la economía más grande, esto podría conducir a tensiones que socavarán otros esfuerzos, incluidos los del Proyecto de gestión de los recursos naturales de secano. El Banco debería

reconocer que no puede iniciar agrupaciones comunitarias para después ignorarlas en operaciones posteriores, si es que se quiere que la institución y esas asociaciones mantengan su credibilidad.

Es esencial que el Proyecto de gestión de los recursos naturales de secano reconozca y haga uso de las estructuras desarrolladas en virtud del Segundo proyecto ganadero. El Proyecto de gestión de los recursos naturales de secano debería:

- Funcionar con plena participación de las ACG y de otras agrupaciones locales para promover el desarrollo de su estrategia de gestión y desarrollo de los recursos naturales.
- Asignar elevada prioridad a la mejora de los abrevaderos y a la terminación del programa identificado en el Segundo proyecto ganadero.

Aunque el proyecto no se ajustó a las expectativas, sí tuvo impacto. El proceso de preparación y negociación del proyecto con miras a los procedimientos de ejecución de éste tuvieron efectos considerables en la legislación y administración del sector ganadero. La creación, ejecución y, sobre todo, el financiamiento del proyecto por instituciones internacionales importantes mejoró la posición del sector y se lo identificó como un importante grupo de interés dentro de la economía nacional. Esto se vio reforzado con la creación de las ACG y la ANAG y el financiamiento adicional del proyecto.

Enseñanzas generales

Las conclusiones del estudio revelan algunas enseñanzas generales que pueden aplicarse en esfuerzos de ayuda a los ganaderos:

- Se deberían fijar objetivos claros y alcanzables. En este caso, el proyecto se centró en dos objetivos contrapuestos para el mismo grupo: organizaciones de productores que serían organizaciones cooperativas e instituciones territoriales.
- La gestión de los recursos exige un apoyo intenso y constante de las iniciativas locales y el reconocimiento de la limitada selección de tecnologías nuevas disponibles para los sistemas de explotación pecuaria extensiva y gestión de los recursos naturales. Se debería asignar prioridad a proporcionar ayuda a los ganaderos para integrarse en la economía y la sociedad más grandes, en lugar de apoyar los intentos por idear e introducir tecnologías mejoradas.
- Las medidas que promueven el crecimiento de una estructura más amplia de liderazgo local en las comunidades proporcionarían un medio propicio para las nuevas iniciativas y el surgimiento de nuevas agrupaciones cooperativas.
- Como la base de recursos en muchas comunidades marginales ya se usa eficazmente, se deben procurar mejoras por medios distintos de la intensificación física de las tecnologías existentes de explotación.
- Cuando no existan estructuras locales sólidas para actividades orientadas al desarrollo, debe aplicarse un enfoque de proceso en lo que respecta a las operaciones del proyecto, especialmente cuando los sistemas locales socioeconómicos y de gestión de los recursos no se entiendan claramente. Esto entrañaría investigación, seguida de medidas que produzcan los resultados necesarios (por ejemplo, sanidad animal o recursos hídricos) y, por último, la ampliación de la experiencia después de la ejecución eficaz de la primera operación.

► Este *Précis* se basó en el Segundo proyecto ganadero de Mauritania y fue preparado por **John English**, Informe N° 18133 IER, junio de 1998. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales, y el público en general puede solicitarlo al InfoShop del Banco Mundial.

