

برنامج
الغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Segundo período de sesiones
ordinario de la Junta Ejecutiva

Roma, 22 - 24 de mayo de 1996

PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAISES

Tema 7 del
programa

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/96/7/Add.2

23 de abril de 1996

ORIGINAL: FRANCES

MAURITANIA - PEP

RESUMEN

Mauritania se beneficia de la ayuda del PMA desde 1964, cuando el país todavía no había experimentado períodos de grave sequía como los que han dado lugar a un flujo migratorio hacia la capital.

Dadas las prioridades gubernamentales en la lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria, y habida cuenta de los resultados obtenidos mediante los proyectos de desarrollo y las operaciones de urgencia, el PMA propone orientar su asistencia hacia las zonas rurales donde viven 900 000 personas pobres o muy pobres, y dirigirla a las poblaciones expuestas a la inseguridad alimentaria. La ayuda alimentaria ayudará, en la medida de lo posible, a mitigar los efectos de eventuales sequías futuras mediante el apoyo a microrrealizaciones que permitan a las comunidades rurales mejorar la infraestructura productiva y la ordenación de los recursos naturales.

Análogamente el PMA, basándose en el principio de que una de las causas de la pobreza es la falta de educación, tiene por objeto prestar apoyo al fomento de los recursos humanos dirigiendo la ayuda a los alumnos de primaria (en especial a las niñas) en seis regiones donde el índice de escolarización es aún bajo.

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega por tanto a los delegados y observadores que lo lleven a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares.

NOTA A LA JUNTA EJECUTIVA

1. El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva a efectos de información.
2. De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario, relativas a los métodos de trabajo, los documentos elaborados por la Secretaría para remitirlos a la Junta son concisos y se centran en las decisiones. Las reuniones de la Junta Ejecutiva deben tener un talante pragmático, con más diálogo e intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría proseguirá en su empeño por fomentar la aplicación de estos principios orientativos.
3. Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que puedan tener dudas de carácter técnico respecto del presente documento a que se sirvan contactar con el(los) miembro(s) del personal del PMA que se indican en el párrafo inferior, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento ha sido concebido con objeto de facilitar la labor de la Junta a la hora de examinar el documento durante la reunión plenaria.
4. El personal del PMA encargado de la documentación es el siguiente:

Director regional: V. Sequeira Tel.: 5228-2301
Oficial responsable: J. Wagner Tel.: 5228-2381
5. En caso de cualquier duda relativa al envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvanse ponerse en contacto con el empleado de documentos (tel.: 5228-2641).



INTRODUCCION

1. Salvo un sector de regadío concentrado en la región fluvial y las fajas hortícolas semiurbanas, en estos últimos 30 años la agricultura y la ganadería mauritanas han resultado fuertemente afectadas por períodos más o menos largos de sequía, alternados con frecuentes ataques de acrididos. Todo ello ha creado una situación de inseguridad crónica que, desde entonces, ha dado lugar a una migración progresiva de la población desde las zonas climáticamente desfavorecidas (zonas pastorales del norte, oasis) hacia los centros urbanos, especialmente hacia Nouakchott, donde se ha registrado una de las tasas de crecimiento demográfico más elevada del Africa occidental y, en menor medida, hacia el sur (región fluvial), donde el aprovechamiento de las parcelas arroceras de regadío puede representar una solución alternativa concreta.
2. Las modificaciones de carácter socioeconómico han dado lugar, entre otras cosas: a) al abandono casi total de la agricultura tradicional de oasis; b) a cambios profundos en las prácticas de cría, considerando que en 1995 la población nómada sólo representaba el 10 por ciento de la población, frente al 75 por ciento, en 1965; y c) a la concentración de las poblaciones en la periferia de los centros urbanos secundarios, a saber, los que están situados a lo largo del "camino de la esperanza" (eje Nouakchott-Nema), que constituyen una etapa de asentamiento a menudo provisional, antes de poder instalarse en la capital.
3. El Gobierno mauritano ha tratado de remediar a la gran precariedad en que viven estas poblaciones, tanto a nivel alimentario como sociosanitario. Por un lado, se ha comprometido en una política de apoyo al sector agrícola (aprovechamiento de parcelas de regadío, apoyo a la producción de cereales, racionalización de la ayuda alimentaria, apoyo a los que intervienen en la esfera de la seguridad alimentaria y reestructuración de los mismos) y, por otro lado, ha reafirmado su voluntad política de combatir la pobreza mediante el encargo de una serie de estudios encaminados a determinar la estructura y el perfil de la pobreza.

INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y POBREZA

La inseguridad alimentaria a nivel nacional

Principios indicadores

4. Según el Informe sobre el Desarrollo Mundial (PNUD, 1995), Mauritania, con un PIB de 435 dólares EE.UU. por habitante, una esperanza de vida al nacer de 51 años, una tasa de mortalidad infantil de 101 por mil, un índice de alfabetización de adultos del 36 por ciento (25 por ciento entre las mujeres), un índice total de escolarización del 71 por ciento y una tasa de acceso a los servicios de salud del 52 por ciento, se coloca en el 150º lugar de un total de 174 países. Si se hace referencia a los criterios adoptados por el Banco Mundial en 1990 para definir la pobreza (un nivel medio de gastos anuales inferior a 370 dólares, en caso de pobreza, e inferior a 275 dólares, en caso de extrema pobreza), el 45 por ciento de la población mauritana vive por debajo



del umbral de extrema pobreza y constituye por ello mismo la población destinataria de la asistencia del PMA.

Producción agrícola y situación alimentaria

5. Desde la gran sequía de 1972/73, Mauritania se ha convertido en un país con déficit alimentario estructural. La producción de cereales (arroz de regadío, mijo y sorgo de secano) oscila entre 75 000 y 140 000 toneladas, lo que sólo cubre, en los años de buena producción, el 40 por ciento de las necesidades de cereales. Los balances de cereales de estos últimos seis años indican lo siguiente: a) los déficit brutos varían entre 163 431 toneladas (1989/90) y 321 794 toneladas (1992/93); b) el índice de producción alimentaria en este período (1989-1995) se ha establecido en el 82 por ciento, en comparación con el período 1978-1982 (índice de base: 100); y c) la tasa de dependencia alimentaria (incluyendo todos los productos alimenticios) ha pasado del 33,4 por ciento en 1970 al 59,4 por ciento en 1990. Las proyecciones a medio plazo realizadas por el Ministerio de Desarrollo Rural confirman el déficit estructural del país en productos cereales.
6. Para reducir este déficit, Mauritania se ha comprometido con sus colaboradores que trabajan en pro del desarrollo, entre los cuales el PMA, en un amplio programa de aprovechamiento hidroagrícola en el valle del río Senegal y de sus afluentes (Gorgol). Paralelamente, sólo la ayuda alimentaria y las importaciones comerciales, sobre todo de arroz, pueden garantizar la seguridad alimentaria. En el curso de los últimos seis años, las importaciones de cereales, que oscilaban entre 160 000 toneladas en 1989/90, 280 000 toneladas en 1991/92 y 176 000 toneladas en 1994/95, han permitido satisfacer una parte importante de las necesidades alimentarias, que en 1994 han superado el 50 por ciento. Además, con la ayuda alimentaria proporcionada en su mayor parte en trigo se satisfacen, según el año, entre el ocho y el 19,6 por ciento de las necesidades. Esta ayuda alimentaria, en sus distintas formas (ayuda de urgencia, alimentos por trabajo en el marco de actividades de desarrollo, alimentos monetizados) se canaliza y administra por conducto de la Dependencia de Seguridad Alimentaria (DSA), establecida por el Gobierno hace varios años.
7. Desde 1994, tras mejorar las condiciones pluviométricas, se ha reducido considerablemente la ayuda de urgencia mientras que ha aumentado con regularidad la asistencia prestada a los proyectos de desarrollo que en 1995 ha llegado a representar el 84 por ciento de la ayuda alimentaria (23 280 toneladas de 27 745 toneladas). Por último, la liberalización de los mercados y la reciente introducción de un impuesto a las importaciones comerciales de cereales han creado las condiciones idóneas para promover la producción de cereales y permitir que el sector privado desempeñe la función de aprovisionar los mercados de cereales.

Seguridad alimentaria a escala regional

8. De las 13 regiones administrativas de Mauritania, cinco no producen cereales: Adrar, Inchiri, Dakhlet Nouadhibou, Tiris Zemmour y Nouakchott. Las otras ocho (Hodh Chargui, Hodh Gharbi, Assaba, Tagant, Gorgol, Brakna, Trarza y Guidimakha), dedicadas al sector agropastoral, son todas deficitarias, incluso cuando se registra un nivel de precipitaciones normal. En estas ocho regiones, en las que se concentra el potencial agrícola básico y se producen más del 70 por ciento de los cereales, la tasa de cobertura de las necesidades de cereales varía del siete al



82 por ciento, según la superficie de las tierras de regadío aprovechadas. Al no tener acceso directo a las tierras de regadío, el 85 por ciento de los habitantes de esas ocho regiones, constituido por agricultores y ganaderos, se encuentra en situación de precariedad y podría beneficiarse de la asistencia del PMA.

9. Al estar fuertemente condicionada por el nivel de precipitaciones pluviales (con 25 mm en el norte y 485 mm en el sur, dos terceras partes del territorio reciben 100 mm de lluvia como promedio), la agricultura mauritana ha llegado a ser muy vulnerable a los períodos de sequía. Actualmente, el enfoque principal consiste en la formulación de soluciones sostenibles basadas en la intensificación de la agricultura de regadío y la inserción en el tejido económico nacional de las poblaciones en situación de precariedad que han abandonado las zonas desfavorecidas. La ayuda alimentaria sigue siendo uno de los pocos medios habituales de reducir los déficit de alimentos tanto estructurales como coyunturales, y de apoyar las inversiones a largo plazo para el desarrollo.

La pobreza

Identificación de las poblaciones mauritanas pobres

10. Puesto que el Gobierno ha incluido la lucha contra la pobreza entre sus prioridades, el PMA se propone contribuir a esta actividad dirigiendo su asistencia a unas 900 000 personas que se consideran en situación de extrema pobreza.
11. Teniendo en cuenta una encuesta sobre las condiciones de vida de los hogares relativa al período 1988-1990, la pobreza predomina en las zonas rurales. Alrededor del 30 por ciento de la población vive en la capital (1995); entre las personas que residen fuera de Nouakchott, el 59 por ciento se considera muy pobre. En el caso específico de las zonas "rurales a lo largo del río" (Trarza del sur, Brakna del sur, Gorgol, Guidimakha), que cuentan con el mayor potencial agrícola, los gastos anuales alcanzan 24 500 ouguiyas (UM), es decir, 185 dólares por familia, y por lo general el jefe de familia o bien está desempleado o inactivo, o es un pequeño agricultor.
12. La encuesta sobre el perfil de la pobreza realizada en 1991/92 por el Ministerio de Planificación, según un desglose por grupos socioeconómicos, confirma el predominio de la pobreza en las zonas rurales y las periferias urbanas. Los trabajadores agrícolas autónomos representan el mayor porcentaje de la población pobre (74 por ciento) y extremadamente pobre (60 por ciento), seguidos por los desempleados (56 y 43 por ciento), la población inactiva (53 y 42 por ciento) y los trabajadores autónomos no agrícolas (42 y 28 por ciento). La pobreza afecta en especial a los hogares cuyo jefe de familia es una mujer (que se encuentran en proporción muy elevada en el norte de Brakna).
13. Las 900 000 personas clasificadas como pobres o muy pobres, que viven en las zonas rurales y las cercanías de los polos de migración, reúnen las condiciones necesarias para beneficiarse de la asistencia del PMA. La ayuda alimentaria, pese a los elevados costos de transporte y a la evolución de los precios internacionales de los productos, se justifica plenamente y puede desempeñar una función decisiva en las actividades de desarrollo y ayudan a fomentar la producción en las regiones aisladas donde no siempre se dispone de productos alimenticios (véase el párr. 50).



Factores que determinan la pobreza

14. De este modo, el importante fenómeno migratorio provocado por las oleadas de sequías consecutivas ha aumentado la vulnerabilidad y deteriorado las condiciones de vida de las poblaciones, y los sistemas tradicionales de solidaridad no han conseguido paliar estos efectos negativos. En el ámbito rural, las dificultades de acceso al crédito, al agua y a la tierra han obligado a las poblaciones que migraron hacia las zonas agrícolas del sur a trabajar en condiciones difíciles e inestables. En los centros urbanos, debido a su bajo nivel de educación y a la escasez de empleos asalariados estables, la población se ve confinada al sector informal o los empleos precarios o mal remunerados. Las condiciones de trabajo, unidas a la insuficiencia de la infraestructura sociosanitaria, han contribuido a una situación generalizada de pobreza.
15. Las mujeres representan el 50,8 por ciento de la población mauritana (según el censo de 1988). En el plano nacional, el 23 por ciento de los jefes de familia son mujeres; este porcentaje alcanza el 46,6 por ciento entre las familias rurales. En los sistemas de producción agrícola y pastoral, las mujeres participan en los trabajos colectivos y se encargan personalmente de la explotación de parcelas agrícolas (en su mayor parte hortícolas) o de la ganadería (pequeños rumiantes, aves de corral), con lo que contribuyen a los ingresos familiares. Esto quiere decir que el peso de los factores arriba indicados recae principalmente sobre las actividades de la mujer. Además, su bajo nivel de alfabetización, las múltiples tareas domésticas y actividades de producción, los riesgos relacionados con la producción hortícola (conservación, salidas comerciales), las dificultades de acceso a créditos o de movilización de la mano de obra limitan en gran medida la esfera de iniciativas de la mujer.

PRIORIDADES Y POLITICAS GUBERNAMENTALES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Políticas generales

16. El Gobierno mauritano se ha comprometido desde 1985 en programas de reajuste a medio plazo y en reformas estructurales apoyadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Dichos programas han permitido mejorar los principales indicadores macroeconómicos, controlar mejor la inflación, contribuir a la liberalización de la economía, restablecer la competitividad de la producción y las exportaciones del país y alcanzar una tasa de crecimiento considerable (4,9 por ciento en 1993).
17. Para el período 1994-96, las principales prioridades del Gobierno orientadas a consolidar las adquisiciones de las actividades de reajuste son las siguientes:
- la revalorización de los recursos humanos, a saber, en los sectores de la educación y la salud;
 - la conservación del medio ambiente, haciendo especialmente hincapié en la participación de las colectividades locales y regionales en la ordenación de los recursos naturales;
 - el fomento del sector rural por medio de la intensificación de la agricultura y la ganadería, la contención del éxodo rural y la participación de las poblaciones en la adopción de las decisiones que les conciernen;
 - la seguridad alimentaria y la lucha contra la pobreza, teniendo en cuenta la dimensión social del reajuste. Desde el punto de vista institucional, el Ministerio de Planificación asegura



la formulación y coordinación de la política y las medidas para lucha contra la pobreza, cuya ejecución está a cargo de los distintos ministerios técnicos competentes.

18. Teniendo debidamente en cuenta la evidente interacción entre las prioridades sectoriales (salud, educación, producción agrícola) y la lucha contra la pobreza, el Gobierno ha organizado su estrategia de acción en torno a dos ejes principales: un eje de acción social para mejorar el acceso de las poblaciones a las infraestructuras y los servicios sociales básicos; y otro de carácter económico, en el que se privilegia la creación de empleo y el incremento de los ingresos.
19. Esta estrategia se basa, tanto en el medio urbano como en el rural, en la realización de proyectos productivos o de interés público en los que la iniciativa recaiga en la población rural, las colectividades locales, las asociaciones u organizaciones socioprofesionales y los servicios públicos. Tales proyectos incluyen, entre otras cosas, la producción agrícola (acondicionamiento o aprovechamiento de parcelas, cultivos de oasis, promoción de la cría de ciclo corto, etc.), la infraestructura rural (caminos, depósitos de almacenamiento), la infraestructura sociosanitaria (escuelas, puestos de salud, etc.), obras de hidráulica rural y pastoral, el suministro de agua a los pueblos rurales y las aldeas secundarias, trabajos de saneamiento, la recolección y transformación de desechos domésticos, grandes obras de infraestructura urbana y medidas de protección y ordenación del medio ambiente (plantación, fijación de dunas, lucha contra el enarenamiento, etc.). Habida cuenta del valor de los alimentos y por tanto de su ventaja comparativa, la ayuda alimentaria proporcionada por el PMA en el ámbito de las actividades de alimentos por trabajo (APT) resulta muy apropiada para este tipo de actividad de desarrollo que requiere una movilización comunitaria.

Educación

20. A fin de incrementar el índice de escolarización (45 por ciento en 1989/90, 71 por ciento en 1993/94), el Gobierno ha asignado el 20 por ciento del presupuesto nacional a la educación para el período 1995-2000. Además, con el apoyo de varios proveedores de fondos, el Gobierno mauritano tiene por objetivo ampliar el acceso a la enseñanza primaria, sobre todo en las zonas rurales, y desarrollar un sistema de enseñanza técnica que sea eficaz y responda a las necesidades del mercado de trabajo. La construcción de aulas (con la participación de la población) y el establecimiento de comedores escolares son indispensables para alcanzar esos objetivos.

Salud

21. La cobertura sanitaria sigue siendo escasa pese a los esfuerzos del Gobierno por ampliar el sector de atención primaria de salud, las campañas de información, educación y comunicación, la vigilancia epidemiológica y la mejora de los servicios de transfusión sanguínea. La tasa de mortalidad es del 19 por mil. Por otro lado, algunas encuestas nutricionales recientes han puesto de manifiesto lo siguiente: a) la prevalencia de la anemia y de graves carencias de vitamina A; b) un índice de malnutrición que afecta al 44 por ciento de los niños, de los cuales el ocho por ciento sufre de malnutrición aguda; c) la existencia de casos generalizados de malnutrición grave en las zonas aisladas del país y los barrios periféricos de las aglomeraciones urbanas. El Gobierno ha elaborado un plan nacional de acción en pro de la nutrición con el fin de mejorar esta situación.



Promoción de la mujer

22. La política de promoción de la mujer, a cargo de una Secretaría de Estado específica, requiere que se mejoren las condiciones de trabajo de las mujeres, que éstas estén representadas en mayor medida en el contexto de las instancias de desarrollo local, y que se adopte una política específica para las familias. Si bien las mujeres ya participan en la mayor parte de las actividades de desarrollo que pueden beneficiarse de la asistencia del Programa (véase lo anterior), podría considerarse la posibilidad de prestar apoyo directo a iniciativas emprendidas por la mujer (producción agrícola, cría de animales pequeños, elaboración de productos agrícolas, artesanía, establecimiento de redes de ahorro y crédito solidarias).

Seguridad alimentaria

23. Desde hace varios años la política de seguridad alimentaria está en manos de la Dependencia de Seguridad Alimentaria (DSA), creada por el Gobierno como único organismo de ejecución estatal encargado del conjunto de las misiones en la esfera de los mercados de cereales y la ayuda alimentaria. Desde 1992, el mandato de la DSA se ha redefinido en torno a los siguientes cometidos: introducción en el circuito comercial de la ayuda alimentaria destinada a la venta; organización y supervisión de las operaciones de distribución gratuita en caso de déficit alimentario estructural y coyuntural; promoción de los proyectos emprendidos por la comunidad y que se benefician del programa de APT del PMA; compra de los eventuales excedentes agrícolas en caso de que los mercados se vean perjudicados o estén inactivos; formación y gestión de reservas de seguridad, sobre todo en las regiones aisladas; y establecimiento y utilización de un sistema central de información sobre los mercados de cereales.
24. Desde 1993, el mejoramiento de las condiciones climáticas ha supuesto una disminución de las necesidades de ayuda de urgencia y ha estabilizado la producción nacional de cereales en unas 140 000 toneladas por año y las importaciones de cereales (arroz, trigo, harina, mijo) en 180 000 toneladas aproximadamente, es decir, el 60 por ciento del suministro del mercado. Los proveedores de fondos han reducido asimismo su ayuda a programas. Por eso, las actividades de la DSA han ido dirigiéndose hacia la gestión de la ayuda a los proyectos de desarrollo y de las operaciones en pro de los refugiados procedentes de Malí. Puesto que los gastos de funcionamiento de la DSA están a cargo de los fondos de contrapartida de la ayuda a programas, la reorientación de sus actividades ha acarreado a esta institución graves dificultades financieras.

Ayuda alimentaria

25. Por lo tanto, la política de ayuda alimentaria está orientándose gradualmente hacia una asistencia dirigida a las actividades y los proyectos de desarrollo en régimen de APT, y, como contrapartida, la ayuda de urgencia está disminuyendo. (Véase el Anexo). Algunos de los donantes que proporcionan ayuda alimentaria a Mauritania, al no estar convencidos de que los programas de APT permitan hacer frente de manera adecuada a la inseguridad alimentaria, han preferido apoyar la creación de un sector privado (en especial en las zonas urbanas) que cree empleo y genere ingresos, y dejar así que se aplique la ley del mercado.



26. Para el PMA esta estrategia debe reajustarse ligeramente. La distribución de productos alimenticios en el marco de las actividades de desarrollo en régimen de alimentos por trabajo tiene una función importante que desempeñar en las zonas rurales o aisladas donde los mercados no operan de manera eficaz y no se dispone de alimentos. Además, la ayuda alimentaria no debe considerarse como remuneración de trabajos temporáneos sino como incentivo para que las comunidades aldeanas o pastorales donde se registra cierto déficit de alimentos realicen inversiones estructurales que, con el tiempo, les permitan mejorar su seguridad alimentaria y sus condiciones de vida.
27. La reducción de la ayuda alimentaria a programas (véase el Anexo) de determinados países donantes se debe, sin duda alguna, a la función predominante que desempeña la DSA y al hecho de que algunos de los resultados de sus actividades se han estimado moderados (por ejemplo, los del seguimiento y evaluación). Ciertos donantes consideran que el Comité Mixto de Programación Alimentaria, creado para mantener una concertación constante entre los distintos donantes y el Gobierno, no es suficientemente operativo como para justificar una reactivación de la ayuda alimentaria prestada.

EVALUACION DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS HASTA LA FECHA POR EL PMA

28. Entre 1964 Y 1995, el valor total de la ayuda proporcionada por el Programa ascendía a 139 millones de dólares. Desde 1964 las intervenciones se han centrado en la revalorización de los recursos humanos; desde 1969, en las operaciones de urgencia en pro de las víctimas de la sequía, y desde 1971, en el desarrollo rural. Entre 1969 y 1992, el valor de las operaciones de ayuda de urgencia ascendía a 53 millones de dólares; en 1995, la cartera total de proyectos en curso representaba 27,2 millones de dólares, de los cuales 5,9 estaban destinados a un proyecto de asistencia a los refugiados malienses, con un componente de APT destinado a la población huésped.

Asistencia al programa de comedores escolares - Mauritania 055 (Ampl.6)

29. La asistencia del PMA al sector de la educación se remonta a 1964 y, sin tener en cuenta el proyecto en curso, representa 10,74 millones de dólares. El objetivo principal siempre ha consistido en el aumento del índice de escolarización. En los años sesenta, dado que la población era en su mayor parte nómada, la ayuda permitió al Gobierno asignar becas a los alumnos internos de escuela secundaria, y establecer 30 comedores en escuelas primarias. En 1991, al cabo de la quinta ampliación del proyecto, se beneficiaban de la asistencia del PMA 101 escuelas primarias (de éstas, 40 en la región de Trarza) y nueve internados de enseñanza secundaria.
30. El proyecto en curso desde 1991, con un valor de 13,89 millones de dólares por un período de cinco años, al cabo de cuatro años ya había beneficiado a 40 000 alumnos de escuela primaria. El PMA ha previsto prestar asistencia en el marco de la estrategia nacional para el sector de la enseñanza, mediante ayudas a las poblaciones sedentarias de las zonas rurales en todo el país.



31. Gracias al proyecto ha sido posible proporcionar una dieta alimentaria equilibrada a los niños de seis a 12 años de edad de las zonas rurales, fomentar la formación de asociaciones, facilitar el abastecimiento de las escuelas y reducir las cargas que han de asumir las comunidades, con lo que se ha conseguido un notable aumento del índice de escolarización logrado desde 1990 (45 por ciento en 1990 y 71 por ciento en 1994).
32. La monetización del trigo ha generado 138 millones de dólares de UM (alrededor de 1 045 000 dólares), de los cuales el 60 por ciento se han utilizado para construir infraestructura escolar (al 30 de junio de 1995, 28 comedores, 29 letrinas, ocho embalses de agua y siete pozos) y para asegurar la formación de los docentes (1 530 maestros y 69 inspectores) en el sector de la educación sanitaria y nutricional. Parte de esos fondos (30 millones de UM) se han colocado desde noviembre de 1994 (a seis meses) con un tipo de interés del cinco por ciento; los fondos restantes permiten hoy continuar el programa de formación y de construcción de infraestructura en las regiones del sur y sudoeste, donde el índice de escolarización es más bajo.
33. Los principales puntos débiles del proyecto, que se ha beneficiado de la asistencia técnica de tres componentes de APT financiados por el PNUD, estriban por un lado en la insuficiente movilización de la contraparte en metálico aportada, según lo previsto, por los padres de los alumnos y/o las municipalidades y, por el otro, en la insuficiente capacidad de gestión y seguimiento del sistema de ejecución en el seno del Ministerio de Educación Pública (MEP). La misión de examen técnico programada para enero de 1996 deberá encargarse de examinar la petición relativa a una nueva fase dirigida a las regiones en las que el índice de escolarización general (en especial de las niñas) es más bajo y donde predomina la pobreza. El MEP se ha comprometido a establecer un sistema de seguimiento y evaluación, tras el estudio financiado por el PMA en 1995.

Proyecto de desarrollo con finalidades múltiples - Mauritania 2822 (Ampl. 1)

34. La fase anterior de este proyecto, aprobada en 1987 por un período de cinco años, preveía nueve componentes. La fase actual, aprobada en 1992 por un costo total de 7,33 millones de dólares y una duración de cuatro años y nueve meses, ha comenzado en el curso del segundo semestre de 1992; su objetivo es mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales y urbanas pobres que participan en las actividades comunitarias de desarrollo. Prevé tres subproyectos ejecutados por tres organismos institucionales de ejecución distintos: la realización del primer subproyecto (48 por ciento de la asignación), destinado a las microrrealizaciones, está a cargo de la DSA; el segundo subproyecto (38 por ciento de la asignación), destinado a actividades de protección ambiental, lo ejecuta la Dirección de Medio Ambiente y Planificación Rural (DMAPR) del Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (MDRMA); y el tercer subproyecto (14 por ciento de la asignación), destinado a actividades de desarrollo urbano, está a cargo de las municipalidades de Nouakchott y Nouadhibou.
35. Los programas de APT se ejecutan donde hace más falta, o sea, en las regiones con déficit alimentario crónico y están dirigidos, asimismo, a las personas sin recursos de las zonas rurales. Las microrrealizaciones o los pequeños proyectos son muy numerosos y se enmarcan en las esferas siguientes: rehabilitación de obras hidráulicas (diques, pozos, micropresas), aprovechamiento de parcelas arroceras,



hortícolas o pastorales, actividades de estabilización de dunas, recuperación de la agricultura en los oasis, plantaciones forestales, construcción de obras de infraestructura social (escuelas, centros de atención sanitaria), de transporte (camino rurales) o económicas (depósitos de almacenamiento, silos, zonas de trilla, etc.) y actividades de ordenación y viabilidad urbana.

36. A nivel local, la participación de las poblaciones en los procesos de adopción de decisiones y de ejecución de las actividades hace que las comunidades asuman más responsabilidades. Sin embargo, esta voluntad reiterada de promover y consolidar las dinámicas locales está frenada a nivel de algunas autoridades estatales (servicios técnicos, DSA) por la centralización de las decisiones finales acerca de la aprobación de los proyectos. Además, las dificultades presupuestarias de la DSA obstaculizan los procedimientos de aprobación y dificultan la prestación de apoyo técnico y el seguimiento y evaluación de los proyectos.
37. El éxito de las microrrealizaciones depende también de la disponibilidad de insumos no alimentarios que la DSA ha movilizado por conducto del Japón (fondos de contrapartida) y del Canadá. Por otro lado, en el marco de este proyecto la DSA se beneficia del apoyo del PNUD, que finanza los servicios de seis VNU para este proyecto en concreto.
38. Las dos ciudades principales, a saber, Nouakchott y Nouadhibou, se han seleccionado para el subproyecto 3 debido a su elevada densidad de población, las altas tasas de desempleo y pobreza, sobre todo en las barriadas periféricas, y la escasa infraestructura básica. Pese a la llegada tardía de los insumos no alimentarios necesarios para llevar a cabo las obras, este subproyecto ha permitido crear 600 000 jornadas de trabajo para la mano de obra no cualificada.
39. Un componente de monetización prevé la venta de 13 905 toneladas de trigo, desglosadas como sigue: 8 005 toneladas para sufragar los gastos de transporte interno, almacenamiento y manipulación (TIAM) y 5 900 toneladas para la compra de artículos no alimentarios. En octubre de 1995, se habían vendido 7 713 toneladas por un valor total de 192 825 000 UM (1 460 795 dólares), de los cuales 53 214 000 UM se utilizaron para reembolsar los gastos de TIAM y 30 millones de UM se depositaron en una cuenta bancaria con un tipo de interés del cinco por ciento.
40. El mandato de la misión de examen técnico prevista para 1996 se encargará, entre otras cosas, de las siguientes tareas: a) estudiar la posibilidad de mejorar los circuitos y procedimientos de selección y aprobación de las microrrealizaciones; b) establecer un sistema de seguimiento y evaluación operativo; c) evaluar el papel y la eficacia en función de los costos del componente de monetización y la utilización de fondos para sufragar los gastos de TIAM y la adquisición de artículos no alimentarios, indispensables para lograr los objetivos del proyecto.

Ayuda de urgencia a las víctimas de la sequía - Mauritania 5104 (Ampl. 1)

41. Desde 1969, sólo la ayuda de urgencia ha podido colmar el déficit de alimentos provocado por los períodos de sequía.
42. El proyecto, que se ha aprobado en enero de 1993 y cuyo costo asciende a 10,3 millones de dólares, debería ser el último de una larga serie dado que las



condiciones pluviométricas han mejorado desde 1993. Mediante esta operación se ha querido proporcionar, durante 120 días en el curso de un año, raciones de cereales a 420 000 personas que se hallan en una situación alimentaria difícil. En la carta de acuerdo figuran los criterios de selección de las poblaciones beneficiarias, así como su número por departamento y región. Dichos criterios, establecidos por la DSA según el nivel de calamidad y de inseguridad alimentaria, son modificados a veces por las autoridades locales quienes son más competentes para seleccionar las poblaciones destinatarias en función de la situación vigente y los sistemas tradicionales de solidaridad.

43. Las 24 390 toneladas de cereales asignadas al proyecto se han entregado en tres cuotas, de las cuales las dos primeras (10 114 toneladas, es decir, el 41,4 por ciento de la asignación), cuya entrega ha comenzado a principios de 1993, han permitido prestar ayuda a las poblaciones destinatarias en el momento oportuno. La tercera cuota (14 276 toneladas de sorgo rojo, es decir, el 58,6 por ciento de la asignación) sólo ha podido entregarse después del período de transición de 1993, y ponerse a disposición en los puntos de distribución en el interior de cada región en diciembre de 1993. De este modo, de conformidad con el PMA, parte de la última cuota se ha utilizado como reserva de intervención en las regiones aisladas para atender a las necesidades a medida que van surgiendo. Esta última cuota se ha distribuido en el período de transición de junio de 1995.
44. La ejecución de este proyecto tropieza con el problema de los retrasos en las entregas; por otra parte, la eficacia de determinadas operaciones (sistema riguroso de seguimiento, mecanismos de concertación en materia de asignación de la parte residual) queda por demostrarse.

Asistencia a los refugiados del norte de Malí

45. Los conflictos que se han producido en el norte de Malí han provocado una afluencia de poblaciones moras y tuareg hacia Mauritania. La Conferencia de Paz celebrada en Tombuctú en julio de 1995 ha marcado el fin de la crisis y establecido las condiciones necesarias para que los refugiados puedan volver a sus regiones de origen.
46. Se han organizado tres operaciones para encauzar la ayuda del PMA: una operación de urgencia en 1992/93, con la distribución de 10 530 toneladas de alimentos por valor de 5,32 millones de dólares; y un proyecto para situaciones prolongadas de refugiados (OPR), Mauritania 5413, seguido de una ampliación. Desde marzo de 1994, la asignación del PMA ha ascendido a 20 629 toneladas, por un costo total de 10,38 millones de dólares.
47. La primera fase del proyecto Mauritania 5413, con un costo de 4,4 millones de dólares, ha permitido prestar asistencia a 5 000 refugiados mediante el suministro de alimentos y el establecimiento de seis comedores escolares en los campamentos. En 1994, en el transcurso de unos meses el número de refugiados ascendió a 77 000, por lo cual los recursos previstos para 12 meses se agotaron rápidamente. Por eso, el 26 de enero de 1995 se aprobó una segunda fase del proyecto Mauritania 5413 (Ampl. 1), por un costo total de 5,9 millones de dólares (incluidas las revisiones presupuestarias) dirigida a una población estimada de 80 000 refugiados, estimación que se redujo a 42 000 personas tras el censo de abril de 1995. En agosto del mismo año y a raíz de la encuesta realizada en junio de 1995 en la que se señalaba el



deterioro del estado nutricional de mujeres y niños, el PMA ha modificado la composición de las raciones individuales, y ha asignado 552 toneladas de productos a las microrrealizaciones (lucha contra el enarenamiento) llevadas a cabo por las poblaciones huéspedes. Por otro lado, ha seguido suministrando alimentos a los comedores de las escuelas de los campamentos.

48. El regreso de las poblaciones de refugiados a Malí depende de que se reestablezca un clima de confianza y se pongan en marcha medidas de acogida (reconstrucción de pozos y de la infraestructura básica, y ayuda para la reinstalación). Así pues, es posible que cierto número de refugiados opten por seguir viviendo en los campamentos de Mauritania. Para el año 1996, el PMA prevé realizar con este fin una tercera fase dirigida a 38 000 refugiados.

Servicios bilaterales - dependencia de seguimiento de las distribuciones gratuitas

49. Desde 1991, la oficina del PMA está dotada de una dependencia provisional que ha seguido una decena de operaciones bilaterales de ayuda alimentaria. Ésta ha participado directamente con el Gobierno en la determinación de las necesidades; la elaboración de planes de distribución; la programación, el control y el seguimiento de las cantidades distribuidas; lo que ha permitido al PMA y a los donantes tener un mayor conocimiento de lo que sucede sobre el terreno. Esta dependencia podría mantenerse si los donantes se hicieran cargo de los costos que conlleva y de los salarios del personal por contrato.

Relación costo-eficacia de la ayuda alimentaria del PMA y conclusiones

50. La ayuda alimentaria puede estimarse también en función del valor alfa utilizado para calcular la relación entre el valor de la ración para los beneficiarios (es decir, el costo de adquisición en el mercado local) por un lado y, por el otro, los gastos contraídos por el PMA para poner la ración a disposición de los beneficiarios (costo de los alimentos, gastos del transporte marítimo/vigilancia, manipulación, gastos de transporte terrestre, incluidos el almacenamiento y la manipulación en el punto de distribución). Cuando esta relación es superior a 1, la ayuda alimentaria resulta ser un medio eficaz de transferencia de recursos. El estudio efectuado en octubre de 1995, que concierne a los precios de los mercados locales y se refiere a cuatro productos importados (trigo, arroz, azúcar y aceite vegetal) a Nouakchott y transportados hasta los seis puntos de entrega en el interior del país, da como resultado unos valores alfa muy satisfactorios, incluso para el trigo (de 1,1 a 1,6) cuyos precios internacionales han aumentado en medida considerable. Los valores alfa oscilan entre 1,4 y 1,6 para el azúcar, 1,1 y 1,4 para el arroz y 1,2 y 1,7 para el aceite vegetal. En Mauritania la ayuda alimentaria constituye por tanto un medio eficaz de transferir los recursos a las poblaciones indigentes.
51. La intervención del PMA en estos últimos cinco años ha tenido por objeto apoyar los esfuerzos del Gobierno por: a) aumentar la seguridad alimentaria; b) hacer frente a las situaciones de crisis provocadas por la sequía o la afluencia de refugiados desde los países vecinos; c) llevar a cabo actividades de lucha contra la pobreza; d) incrementar la producción nacional; e) aumentar el índice de escolarización, en especial entre las niñas; y f) hacer participar a las poblaciones en las decisiones en materia de desarrollo local. Las microrrealizaciones y los microproyectos



remunerados por medio de alimentos, han permitido a los servicios estatales acercarse a la población y se han convertido en modelos de desarrollo local.

52. De manera paradójica, este enfoque centrado en la población local, que constituye la fuerza del PMA, depende estrechamente de la eficacia de los organismos de ejecución nacionales (DSA, servicios técnicos de los ministerios) por lo que concierne al respeto de los criterios de selección de los beneficiarios y a los sistemas de gestión, seguimiento técnico y evaluación. El proceso de responsabilización de los organismos locales de ejecución (comunidades locales, organizaciones aldeanas, ONG, etc.) llevaría a la descentralización auspiciada por las autoridades mauritanas y permitiría alcanzar más eficazmente los objetivos de las actividades que reciben asistencia del PMA.

ORIENTACION FUTURA DE LA ASISTENCIA DEL PMA

Puntos de contacto entre ayuda de urgencia y desarrollo

53. La ayuda de urgencia a las víctimas de la sequía y la asistencia humanitaria a los refugiados han representado alrededor del 60 por ciento de las asignaciones del PMA a Mauritania, desde 1964. Sin embargo, desde que las condiciones pluviométricas han mejorado, como en 1993 y 1994, la ayuda de urgencia se ha sustituido por la asistencia al desarrollo. Actualmente, dada la magnitud de la pobreza y la inseguridad alimentaria, la asistencia del Programa al desarrollo debería constituir el eje prioritario de las intervenciones, aunque no se puede excluir la eventualidad de nuevas sequías.
54. Los grandes cambios socioeconómicos que caracterizan al país desde hace un cuarto de siglo modifican en escasa medida los datos del problema. La población, mayoritariamente rural, cuya subsistencia dependía del nivel de precipitaciones, se ha transformado en una población principalmente urbana que depende de la importación de productos para su alimentación. Han de tenerse en cuenta nuevos factores, es decir, la importancia del desempleo en zonas urbanas y el bajo nivel de ingresos de las poblaciones asentadas en las periferias de las dos grandes ciudades.
55. El PMA no podrá prestar asistencia sin distinción al conjunto de la población que vive por debajo del umbral de pobreza. Dado que, por lo general, los otros proveedores de fondos y organismos orientan su asistencia hacia las poblaciones urbanas pobres, la estrategia del PMA se dirigirá a las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria que tienen un acceso muy limitado a los productos alimentarios debido a sus escasos ingresos y a la poca disponibilidad de alimentos en los mercados locales de las zonas aisladas.
56. Por consiguiente, las intervenciones del PMA se centrarán en las zonas rurales, en particular las más aisladas, que experimentan dificultades de abastecimiento y donde el índice de escolarización es más bajo. De esa manera, esta nueva orientación aplicada gracias a un apoyo técnico eficaz y a una financiación suficiente, consolidará los programas de APT destinados a fortalecer los esfuerzos desplegados por las propias poblaciones con el fin de mejorar sus infraestructuras de producción y sus condiciones de vida y de hacer frente con mayor eficacia a las eventuales situaciones de crisis.



57. Las comunidades, las asociaciones socioprofesionales y las colectividades locales han presentado numerosas peticiones de asistencia a las autoridades para que realicen proyectos de desarrollo local. De este modo podría acrecentarse la asistencia que el PMA presta para fines de desarrollo, por medio de actividades de APT, y podrían movilizarse por conducto de algunos donantes las financiaciones complementarias que se necesitan, en especial para la compra de artículos no alimentarios indispensables para llevar a cabo obras e infraestructuras. Sin embargo, la experiencia demuestra que el potencial es limitado debido a las dificultades técnicas, institucionales o a aquellas relacionadas con problemas de gestión de la ayuda alimentaria.
58. No obstante, el PMA sigue estando dispuesto a ayudar a los refugiados y, si es preciso, a las víctimas de las grandes sequías mediante: a) una acción orientada hacia las poblaciones destinatarias de las zonas rurales; b) el incremento de las entregas de productos para los proyectos de desarrollo en curso a fin de poder hacer frente a las situaciones de urgencia, como en el caso de los comedores escolares o los microproyectos, y la intensificación de la colaboración con las ONG interesadas.

Grupos destinatarios

59. En las zonas rurales, el PMA, de acuerdo con el Gobierno, dirigirá sus intervenciones a las comunidades rurales que dependen básicamente de la agricultura de secano, los pequeños agricultores (incluidos los pequeños ganaderos) que no tienen acceso a tierras de regadío, y las poblaciones asentadas en las zonas periféricas de los centros rurales secundarios (otorgándose prioridad a las mujeres que son cabeza de familia, las asociaciones de mujeres y los niños de seis a 12 años de edad que padecen de malnutrición).

Sectores de intervención

60. Las actividades de desarrollo, los microproyectos y las microrrealizaciones emprendidas por la comunidad, con una intensa participación local, y que reúnan las condiciones necesarias para recibir asistencia del PMA, con la colaboración de otros interlocutores que trabajan en pro del desarrollo, abarcan los siguientes aspectos: a) la ordenación de los recursos naturales (potencial de la tierra, recursos pesqueros, hidráulicos, forestales, pastorales); b) las obras de mejoramiento hidroagrícola (diques, terraplenes, embalses, etc.); c) la lucha contra el enarenamiento (fijación de dunas, plantaciones), el establecimiento de infraestructuras sociosanitarias (escuelas, puestos de atención sanitaria, farmacias de aldea, sistema de suministro de agua potable, etc.), viales (camino rurales secundarios), económicas (depósitos de almacenamiento de cereales y/o de abastecimiento de insumos); d) la producción agrícola o la ganadería; y e) el establecimiento o la reconstrucción de servicios o infraestructura urbanos de interés público (saneamiento, recolección y transformación de desechos domésticos, mercados, estaciones de autobuses, mataderos, sistemas de suministro de agua, etc.), a saber, en los centros rurales y las pequeñas aldeas secundarias situadas en las zonas de intervención del programa.
61. El segundo sector prioritario de intervención seguirá siendo la educación. El PMA apoyará la política nacional dirigida a aumentar el índice de escolarización, mediante el fomento, sobre todo, de la escolarización de las niñas. Por lo tanto, será necesario determinar en qué zonas rurales se registran las tasas de analfabetismo más elevadas, la mayor densidad de población y un nivel de escolarización aún bajo. En esta esfera resulta indispensable establecer una estrecha colaboración con los otros proveedores



de fondos para aprovechar al máximo la ayuda alimentaria del PMA. De hecho, la capacidad de acogida de alumnos de los establecimientos existentes no podría contribuir al desarrollo si no se construyeran aulas y no se impartiera formación a los maestros de escuela.

Perspectivas de programación conjunta con otros organismos

62. En Mauritania, la coordinación de las actividades de desarrollo está a cargo del Ministerio de Planificación. Las distintas intervenciones del PMA completan los proyectos y programas de otros donantes.

Es imprescindible establecer una efectiva colaboración con los organismos siguientes:

- a) *organizaciones de las Naciones Unidas*: el PNUD para que ponga a disposición a VNU; la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR) para la asistencia a los refugiados malienses; la FAO para los proyectos de desarrollo rural; y el UNICEF para los programas en materia de hidráulica y nutrición;
 - b) *organizaciones no gubernamentales (ONG)*: la Federación Luterana Mundial (FLM) para las actividades de protección del medio ambiente en las cercanías de los campamentos de refugiados; y la Media Luna Roja mauritana para las actividades de nutrición y salud;
 - c) *organismos de ayuda bilateral y multilateral*: el Banco Mundial para los sectores de la educación, la ordenación de recursos naturales y el apoyo a las actividades de la mujer; la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) para los programas de protección del medio ambiente y de lucha contra la desertificación.
63. Por lo que respecta a las orientaciones futuras, podrá buscarse una colaboración activa con los donantes y las ONG que participan en el proceso de desarrollo local y en la responsabilización de los encargados de la adopción de decisiones a nivel local, como el Programa FENU de apoyo a las aldeas secundarias o los proyectos de desarrollo regional y local sostenidos mediante ayudas bilaterales. Esta colaboración tendrá que combinar de la mejor manera posible la ayuda alimentaria (cuya función de incentivo y justificación económica en las zonas rurales aisladas ya se ha comprobado anteriormente), y los recursos financieros complementarios que se requieren para comprar insumos no alimentarios, indispensables para la realización de obras e infraestructuras.

Modalidades de ayuda del PMA

64. Habida cuenta de la distancia que separa Nouakchott, el único puerto de desembarque, de las zonas seleccionadas por el PMA, es preciso mantener el principio de los puntos de entrega en el interior del país. Para reducir al mínimo el costo de sus operaciones, el Programa procurará recurrir, siempre que sea posible, a las compras subregionales y las transacciones triangulares de conformidad con la carta alimentaria y las recomendaciones formuladas en el simposio de Mindelo y suscritas por Mauritania.



65. En el sector institucional, y sobre todo en el marco de su colaboración con la DSA, el PMA apoyará el establecimiento de sistemas operativos de seguimiento y evaluación y los esfuerzos de descentralización emprendidos por la DSA para asegurar la participación de los beneficiarios en las distintas etapas de definición y aprobación de sus proyectos.

Aspectos operativos

66. Para 1996 están programadas dos misiones de examen técnico, una para los comedores escolares y otra para el proyecto de objetivos múltiples (APT). Estas deberían llevar a que se tengan en cuenta las preocupaciones manifestadas. En 1996, la definición del programa de intervención del PMA para el período 1998-2002 será objeto de una misión de previabilidad encargada de integrar los elementos de esta estrategia.

Necesidades y recursos

67. Los recursos asignados a Mauritania dependerán de la disponibilidad de productos del PMA. El valor de la asistencia del PMA prevista para los próximos cinco años debería aproximarse a los cuatro millones de dólares al año. De hecho, Mauritania es uno de los países menos adelantados que ha resultado más afectado por la sequía, y sufre un grave déficit alimentario estructural.

PROBLEMATICA Y RIESGOS

68. Habida cuenta de los últimos 30 años, el riesgo más probable para el país consiste en tener que enfrentarse nuevamente a una serie de estaciones consecutivas de sequía que desestabilizarían una vez más la situación alimentaria y nutricional, provocarían nuevos desplazamientos de poblaciones, debilitarían el equilibrio económico de los hogares, las municipalidades y las regiones, y acelerarían el empobrecimiento de una población ya muy vulnerable. Este riesgo daría lugar asimismo a un abandono parcial de la infraestructura de producción, de las inversiones y de las adquisiciones comunitarias.
69. El desarrollo de un sector capaz de controlar parcialmente el agua constituye la única solución para asegurar una producción mínima de cereales, sobre todo en los períodos de sequía. No obstante, a falta de una jurisdicción moderna y operativa, los regímenes tradicionales de tenencia de tierras privilegian a los terratenientes, por lo que se refiere a la repartición del valor añadido generado por dichas inversiones.



ANEXO

AYUDA ALIMENTARIA ENTREGADA DESDE 1990

Año	Ayuda a programas	Ayuda a proyectos	Ayuda de urgencia ¹	Total
	<i>(toneladas)</i>			
1990	22 663	5 923	15 893	44 479
1991	54 049	1 443	24 879	80 371
1992	18 505	5 394	4 000	27 899
1993	9 344	18 385	44 453	72 182
1994	7 850	20 055	3 523	31 428
1995	4 456	23 280	9	27 745
Total parcial	116 867	74 480	92 757	284 104

Fuente: DSA

¹ La ayuda alimentaria a los refugiados malienses, que asciende a 31 159 toneladas, no está incluida en las cifras arriba indicadas.

