

# 10

## LA TRANSICIÓN DE LA ECONOMÍA PASTORALISTA A LA ECONOMÍA DE MERCADO EN MONGOLIA: UNA AMENAZA PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

*Munkhbolor Gungaa*<sup>1</sup>

“¿Quién no es rica sino Mongolia, con su lengua, su frontera y su ganado?”

Zunduin Dorj

La frase del poeta Zunduin Dorj, nacido en una familia pastoralista nómada mongola, expresa con fuerza, aunque concisamente, cómo el ganado es un elemento crucial en la soberanía y la seguridad del país. Mongolia se encuentra entre Rusia y China y tiene una población de tres millones de habitantes, de los cuales casi la mitad depende del ganado pastoral, convirtiéndolo en un elemento central para la economía del país. Más del 80% de las tierras son pastizales, que sirven de hogar a 50 millones de cabezas de ganado, incluidos caballos, ovejas, cabras, vacas, yaks, camellos y renos<sup>2</sup>. El pastoralismo en Mongolia es una forma de vida adaptada a las duras condiciones climáticas existentes, con inviernos extremadamente fríos en los que las temperaturas alcanzan los -50 °C y calurosos veranos con hasta 35 °C, y a las escasas condiciones ecológicas. No obstante, el pastoralismo mongol se encuentra ahora bajo amenaza debido al impacto del cambio climático, la expansión de la minería, y la falta de políticas públicas adecuadas.

### EL MARCO JURÍDICO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Aunque el marco constitucional mongol no reconoce explícitamente el derecho humano a una alimentación adecuada y a la nutrición, la Constitución estipula que “los ciudadanos de Mongolia tendrán garantizado el privilegio del disfrute del derecho a un medio ambiente saludable y seguro, y a estar protegidos frente a la contaminación ambiental y los desequilibrios ecológicos”<sup>3</sup>. Esto es coherente con los principios del derecho a la alimentación. La legislación nacional, hasta cierto punto, fortalece este derecho<sup>4</sup>. Además, el Estado de Mongolia ha ratificado varios convenios internacionales que están directa o indirectamente vinculados al derecho a la alimentación, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Sin embargo, como se aclara más adelante, pese a las obligaciones estatales en virtud del derecho nacional e internacional, no hay una aplicación o elaboración concreta de políticas públicas que hagan que el derecho a la alimentación sea una realidad, o para proteger y promover específicamente los derechos de los pastoralistas en Mongolia.

### LA DURA REALIDAD DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN MONGOLIA

La dieta tradicional de las y los mongoles se basa en la carne, la harina y la leche. Las verduras y el pescado no tienen un papel relevante. Aunque el consumo de productos animales en Mongolia está entre los más altos del mundo, los cereales y la harina,

- <sup>1</sup> *Munkhbolor Gungaa* es el punto focal de la Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas Móviles (WAMIP) en Asia Central. WAMIP es una alianza mundial de pueblos y comunidades nómadas que practican varias formas de movilidad como medio de vida, conservando la diversidad biológica y usando los recursos naturales de manera sostenible. WAMIP es miembro del Consorcio del Observatorio. Para más información, ver: [wamipglobal.org](http://wamipglobal.org). Un agradecimiento especial a Claudio Schuftan (Movimiento por la Salud de los Pueblos), Monika Agarwal (WAMIP), y Bernhard Walter (Bread for the World) por su apoyo en la revisión de este artículo. La versión original de este artículo fue redactada en inglés.
- <sup>2</sup> Suttie, James M. *Grazing Management in Mongolia*. En *Grasslands of the World*, editado por Suttie, James M.; Reynolds, Stephen G. y Caterina Batello. Págs. 265-303. Roma. FAO. 2005. [www.fao.org/docrep/008/y8344e/y8344e0e.htm](http://www.fao.org/docrep/008/y8344e/y8344e0e.htm).
- <sup>3</sup> Constitución de Mongolia de 1992. Artículo 16, párrafo 2. Disponible en inglés en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_protect/@protrav/@ilo\\_aids/documents/legaldocument/wcms\\_117392.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_117392.pdf).

- 4 *Food Law of Mongolia*. 1999. [www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=179617](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=179617). Ver también la legislación sobre la propiedad de la tierra de principios de este siglo, como por ejemplo: *Law of Mongolia on Land*. 2002. [faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec\\_id=046825&database=FAOLEX&search\\_type=link&table=result&lang=eng&format\\_name=@ERALL](http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec_id=046825&database=FAOLEX&search_type=link&table=result&lang=eng&format_name=@ERALL).
- 5 Adaptado de: Flintan, Fiona. *Women's Empowerment in Pastoral Societies*. Addis Abeba. WISP; Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN). 2008. [cmsdata.iucn.org/downloads/gender\\_format.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/gender_format.pdf). Ver también: FAO; Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Joint Food Security Assessment Mission to Mongolia*. Roma. FAO. 2007. [ftp.fao.org/docrep/fao/010/j9883e/j9883e00.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/010/j9883e/j9883e00.pdf).
- 6 Olsen, Sandra. *Nomadic Pastoralists, their Livestock, and their Landscape*. [www.ucas.pitt.edu/mongolia/pdfs/01.5\\_olsen.pdf](http://www.ucas.pitt.edu/mongolia/pdfs/01.5_olsen.pdf).
- 7 *Ibidem*.
- 8 Nota al pie 5, FAO; UNICEF y PNUD.
- 9 Right to Food Thematic Working Group of the Human Rights NGO Forum. *Mongolia – Stakeholders Submission on Right to Food to the Office of the High Commissioner for Human Rights for Universal Periodic Review*. 2010. [lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/MN/HC\\_Hunscoalition.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/MN/HC_Hunscoalition.pdf).
- 10 *Ibidem*.
- 11 *Ibidem*.
- 12 Vernooij, Ronnie. *How Mongolian Herders Are Transforming Nomadic Pastoralism*. *The Solutions Journal*. 2011. 2:5. Págs. 82-87.
- 13 “Mongolia Interior sufre la ‘maldición de los recursos’, dicen los expertos. El dinero fácil generado por la riqueza mineral crea una élite reducida con escaso interés en el bienestar de los ciudadanos comunes y a menudo reduce los niveles de gasto en educación y salud”. Denyer, Simon. *Inner Mongolian herders feel force of China's hunger for minerals*. *The Guardian*. 10 de abril de 2015. [www.theguardian.com/world/2015/apr/10/inner-mongolia-pollution-grasslands-herders](http://www.theguardian.com/world/2015/apr/10/inner-mongolia-pollution-grasslands-herders).
- 14 Dugersuren, Sukhgerel. “When I was herding I had a plentiful life. Now I am working for another and have lost my independence”. *The Guardian*. 9 de marzo de 2015. [www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/mar/09/mongolian-nomads-displacement-mining-impact-development-projects](http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/mar/09/mongolian-nomads-displacement-mining-impact-development-projects).

siguen siendo las principales fuentes de energía, ofreciendo una media del 55% de la ingesta diaria<sup>5</sup>. La carne y los productos cárnicos suponen un 20% de la ingesta diaria, y la leche y otros productos lácteos un 11%. En esta última categoría se encuentra la leche de yegua fermentada, *airag*, que es muy importante en la dieta mongola. Contiene cinco veces más vitamina C que la leche de vaca y también aporta vitaminas A, B1, B2, B12 y D<sup>6</sup>. Se dice que el *airag* tiene muchos beneficios para la salud y se usa para tratar la tuberculosis y otras enfermedades pulmonares<sup>7</sup>. Otro alimento básico bastante popular es el *arvain guril*, una comida tradicional preparada a base de cebada, leche, mantequilla, té y azúcar.

El ganado es vital para la dieta mongola. No obstante, el sistema alimentario cultural y tradicional de los pastoralistas se está desintegrando. Esto tiene un gran impacto en la seguridad alimentaria y nutricional del país. Según las estadísticas oficiales, una cuarta parte de la población de Ulaanbaatar, capital y mayor ciudad de Mongolia, un tercio de la población de los centros de provincias (*aimag*), y casi la mitad de la población de los centros de distritos (*soum*), ha sido clasificada como pobre<sup>8</sup>, y cerca del 60% de los hogares viven con ingestas diarias de alimentación y nutrición inadecuadas<sup>9</sup>. Asimismo, al menos el 25% de las y los niños menores de cinco años padecen problemas de crecimiento, el 32,1% sufre malnutrición y el 43,2% tiene carencia de vitamina D<sup>10</sup>, al igual que el 37,1% de las mujeres embarazadas y el 30,5% de las madres lactantes<sup>11</sup>.

## EL PASTORALISMO: UNA FORMA DE VIDA AMENAZADA

El pastoralismo está bajo amenaza debido a los impactos del cambio climático, que resultan en graves sequías, tormentas e inviernos aún más duros, conocidos localmente como *zuds*. El *zud* de 2010 fue el peor jamás vivido y resultó en la muerte del 20% del ganado nacional<sup>12</sup>. Con estas duras e impredecibles condiciones climáticas, se estima que, según los estándares internacionales, la ingesta calórica diaria en Mongolia debería ser de 2.700 kilocalorías. Como se mencionó anteriormente, la dieta mongola está directamente conectada al pastoralismo, puesto que se basa en gran medida en productos cárnicos y lácteos.

Las nuevas políticas de uso de la tierra y la expansión reciente de la industria minera también están agravando la situación de las y los pastoralistas. Estos elementos afectan negativamente a los pastos esenciales para la vida y a los manantiales, mientras que la contaminación que los acompaña envenena los pastizales y al ganado, además de afectar a la salud humana<sup>13</sup>. Igualmente, los campamentos pastorales estacionales se están perdiendo por causa de las minas a cielo abierto, la construcción de carreteras, el vertido de residuos y la extracción de agua<sup>14</sup>. También hay temores de que el gobierno desclasifique zonas designadas actualmente como protegidas para que puedan iniciarse actividades mineras en las zonas pastorales. Como resultado, los pastoralistas se ven obligados a migrar de las zonas rurales a las urbanas. No obstante, los jóvenes pastoralistas a menudo no encuentran empleos apropiados en las zonas urbanas. Esta migración contribuye a socavar la centenaria cultura pastoral, así como a un aumento de la tasa de inseguridad alimentaria en el país. Está claro que el derecho a la alimentación de los y las pastoralistas mongoles está directamente ligado a si pueden o no seguir practicando el pastoralismo.

Además de reducir los sistemas tradicionales de producción de alimentos, los mercados nacionales no favorecen a la población mongola. Los pastoralistas y los campesinos no pueden llevar los alimentos que producen directamente

a los mercados debido a la falta de un sistema de suministro directo; los intermediarios gestionan el sistema de distribución de alimentos. Asimismo, la producción de alimentos básicos, como la carne, la leche, el trigo y las aves de corral, recibe poco apoyo del Estado. El gobierno da prioridad a la importación de productos baratos, en lugar de desarrollar un entorno favorable de políticas nacionales fiscales y de préstamos para beneficiar a la agricultura familiar y a los productores y productoras a pequeña escala. En este contexto, la pobreza es un grave problema en las zonas rurales, especialmente debido a la ausencia de políticas públicas de construcción de capacidades para que las comunidades nómadas se empoderen a sí mismas, influyan en las políticas y desarrollen la producción local de alimentos.

### RESPUESTAS EMERGENTES DE LA SOCIEDAD CIVIL DE MONGOLIA

Hay varios factores que obstaculizan una respuesta fuerte a la situación actual en Mongolia. Los encargados de elaborar políticas, la sociedad civil y las comunidades locales aún no tienen un enfoque crítico unificado. En general estos actores carecen de conocimiento en derechos humanos y no son conscientes de la contribución de los sistemas alimentarios indígenas o nómadas a la seguridad alimentaria del país. Por otro lado, los recursos minerales a menudo son considerados como una oportunidad económica enorme, pero sus impactos negativos en el medio ambiente y la cultura se están entendiendo y reconociendo de forma muy lenta.

No obstante, empiezan a verse algunas señales positivas. Hay protestas esporádicas de los pastores, y un número creciente de personas también están expresando su apoyo a favor de los pastoralistas. Además, varias organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales están apoyando y luchando por los derechos a la tierra y al agua en Mongolia<sup>15</sup>. Recientemente las propias comunidades pastoralistas crearon la Alianza de Pueblos Indígenas Nómadas de Mongolia (MANIP), con el fin de construir una sólida red de pastoralistas a nivel nacional, desarrollar las capacidades de los pastoralistas y llevar sus voces a los diálogos y consultas regionales e internacionales, así como influir en las políticas del Gobierno<sup>16</sup>. El consejo de dicha alianza está formado por miembros designados en base a un equilibrio de género y regional, e incluye también a representantes de los jóvenes. En el marco del Centro Pastoril de Conocimiento<sup>17</sup>, una iniciativa apoyada por la FAO, MANIP será la anfitriona de la primera reunión de pastoralistas de Asia Central en julio de 2015 para discutir sobre seguridad alimentaria y nutricional, y sobre cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra y formas de mantener el conocimiento tradicional.

### CONCLUSIÓN

Mongolia ofrece un ejemplo patente de un país en que los centenarios medios de vida tradicionales no concuerdan con las políticas estatales de desarrollo “industrial” basadas en el mercado. Hay una presión enorme sobre los derechos históricos a las tierras pastorales y la forma de vida de los pastoralistas, y en consecuencia, sobre la supervivencia de la cultural pastoral. La continuidad de su existencia dependerá del entorno político y de la capacidad de las personas para provocar cambios. Por esta razón, la asociación y el entendimiento entre el Gobierno, los pastoralistas y el resto de organizaciones de apoyo serán fundamentales con vistas a construir un mecanismo sólido para reforzar la seguridad alimentaria y nutricional, y garantizar la realización del derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición para todos y todas en Mongolia.

15 Algunos ejemplos son: el Movimiento unido de ríos y lagos de Mongolia (UMMRL), Baigal Ekhiin Avral San, la Asociación de protección ambiental de Mongolia, el Consejo mongol de medio ambiente, My Mongolia Land, Onon Ulz River Residentials y el Centro de información sobre derechos humanos del sur de Mongolia.

16 MANIP es miembro del grupo de Asia Central de WAMIP. Para más información, ver: [www.centralasiapastoralists.weebly.com](http://www.centralasiapastoralists.weebly.com).

17 El Centro tiene como objetivo facilitar la creación de mecanismos pastoralistas nacionales y regionales para la incidencia política, la difusión de conocimiento y el diálogo. Para más información, ver la página web del Centro de Conocimiento Pastoril: [www.fao.org/pastoralist-knowledge-hub/es/](http://www.fao.org/pastoralist-knowledge-hub/es/).