



DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA
INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
Turismo y los Derechos de los Pueblos Indígenas
Relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas
Informe a la 78ª sesión de la Asamblea General de la ONU

¿Cuáles son los impactos positivos y negativos del turismo en los derechos de los pueblos indígenas? Ilustra con ejemplos concretos.

En Argentina los pueblos indígenas están reconocidos como preexistentes al Estado Nacional, y tienen derecho a la posesión y propiedad de sus territorios ancestrales. Este reconocimiento, sin embargo, no siempre se traduce en políticas que garanticen que quienes integran estos pueblos puedan desarrollar su vida con tranquilidad y de acuerdo a sus tradiciones. Ello se extiende también al turismo sobre su territorio y su participación real en el desarrollo económico que podría traer aparejado. Por eso, Flores y Acuto expresan que el desarrollo económico de la comunidad local rara vez sucede, siendo que “las empresas turísticas no pertenecen a los pueblos originarios y las ganancias por las ventas de entradas a los museos no son compartidas con los colectivos indígenas”¹.

Desafíos como este deben superarse en contextos como el del co-manejo del Parque Nacional Nahuel Huapi², espacio de tensiones territoriales o en el desarrollo Turístico del Parque Nacional Iguazú; dos regiones turísticas destacadas de Argentina.

Similar caso es de la Quebrada de Humahuaca que brinda múltiples oportunidades de desarrollo turístico a las comunidades de la zona, ya sea a través de actividades turísticas directas (como el caso de Hornaditas)³ y otras actividades relacionadas, pero que también ha traído aparejado un problemático proceso de gentrificación. En efecto, en algunas áreas urbanas de la quebrada, adquirir una vivienda o lote para los pobladores nativos se tornó inalcanzable. Desde finales de la década de los 90 y con la declaración de la UNESCO como patrimonio de la Humanidad, comienza un

¹ Félix A. Acuto y Carlos Flores, “Patrimonio y pueblos originarios. Patrimonio de los pueblos originarios”, ed. 2019, pág. 13

²http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/2967/uba_ffyl_t_2015_899583.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³ <https://elexpresodejujuy.com.ar/contenido/7087/hornaditas-turismo-con-identidad-originaria-en-la-quebrada-de-humahuaca>

proceso de construcción como destino turístico nacional e internacional, cuyos efectos ya han sido identificados por el Relator Especial James Anaya⁴: el valor económico de las tierras que usan y ocupan los pueblos indígenas en la zona ha avanzado y la provincia ha entregado títulos de tierras a inversionistas ocasionando el despojo de tierras de las comunidades indígenas aledañas.

A la vez, ha identificado la falta de participación de las comunidades en el manejo de los recursos, lo que conlleva la imposibilidad de gozar de los beneficios económicos derivados de la actividad turística de la región. Por eso, en su punto 97 recomendó que “el Gobierno nacional, el gobierno provincial de Jujuy y los representantes de la UNESCO deben fortalecer la participación de los pueblos indígenas en las zonas aledañas al sitio en el manejo de éste, asegurando a su vez, que estos pueblos puedan mantener sus actividades tradicionales y de subsistencia dentro de la Quebrada de Humahuaca”.

En el año 2014 el Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO inscribió el Qhapaq Ñan, Sistema Vial Andino, en la lista de Patrimonio Mundial, lo que brinda una oportunidad de desarrollo, pero al mismo tiempo conlleva el riesgo de avasallar los derechos de las comunidades de la zona o, en el mejor de los supuestos, no darle una participación adecuada en su desarrollo. Esta falta de participación ya ha sido denunciada, entre otros, por Lucio Germán Zerpa del pueblo Tastil en relación a que no se habría efectuado ninguna consulta para el diseño y ejecución del Proyecto Qhapaq Ñan⁵.

Sin embargo, en el año 2019 el Estado Nacional convocó a la Primera Reunión de la Mesa de Pueblos Indígenas del Qhapaq Ñan, integrada por los pueblos indígenas de los territorios por donde pasa este camino ancestral de las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, San Juan y Mendoza. En el informe producido por el Ministerio de Cultura de la Nación en el año 2021⁶, reconoce la importancia de este espacio, pero no se fijan acciones o pautas concretas para la participación o desarrollo económico de los Pueblos Indígenas.

Si bien los derechos de los Pueblos Indígenas han evidenciado un avance en materia de reconocimiento jurídico a nivel nacional y provincial, aún no es suficiente en virtud de las grandes brechas que existen entre las normativas y las acciones positivas del Estado tendientes al ejercicio de los mismos.

Un claro ejemplo de la tensión existente en este aspecto es el caso de “Los niños de Lullaillaco” en 1999 tres cuerpos de niños fueron hallados en la cima del cerro Lullaillaco (provincia de Salta) en excelente estado de conservación, a partir de lo cual

⁴https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-47-Add2_fr.pdf

⁵ “Ya había antecedentes similares con otro espacio denominado Club Amigos de la Montaña. Recuerdo cuando era chico ver en los diarios noticias del Club Amigos de la Montaña que invitaba a la gente a caminar y recorrer nuestro territorio. Con el correr del tiempo nos encontramos con que algunos mismos apellidos son los promotores que, a partir de organismos del Estado provincial, buscan patrimonializar nuestros sitios sagrados en el marco del Proyecto Qhapaq Ñan. Por la prensa también nos enteramos de actividades que se han llevado a cabo en la ciudad de Salta relacionadas con el mismo proyecto. Nos hemos presentado en algunas y nos han hecho entrar por otro lado. Sin embargo nunca nos han reconocido. Nunca han dicho: «ustedes son una organización, vengan charlemos”

⁶https://www.academia.edu/44778174/Camino_ancestral_Qhapaq_%C3%91an_Una_v%C3%ADa_de_integraci%C3%B3n_de_los_Andes_en_Argentina

se creó el Museo de Arqueología de Alta Montaña (MAAM), en el centro de la ciudad de Salta. Los niños de Lullaillaco se convirtieron en uno de los principales atractivos turísticos de la provincia. Si bien existen reclamos de distintos colectivos indígenas pidiendo la restitución, en reuniones realizadas en 2007, antes de hacer la apertura de la exhibición de los niños, las autoridades del museo se reunieron con 15 caciques de comunidades originarias con los cuales se alcanzó un acuerdo.⁷

Por otro lado, queremos referir el caso de la Comunidad Nahuelpan, de la provincia de Chubut, y su relación con el atractivo turístico “La Trochita⁸”, uno de los principales de la Patagonia. Este servicio de tren, que es gestionado por el Estado Provincial (en acuerdo con el Estado Nacional), atraviesa el territorio de la Comunidad, territorio que es reconocido por el Estado como perteneciente a “Nahuelpan”. Una de las estaciones también se encuentra emplazada dentro en su territorio, parada que tiene el mismo nombre de la comunidad y donde se emplaza el Museo de Culturas Originarias, que se promociona en el sitio web⁹ como “Museo Nahuel Pan”, uno de los principales puntos de interés del recorrido. Sin embargo, miembros de la comunidad denuncian que no fueron consultados a la hora de su diseño, ni participan de su gestión o de los beneficios que arroja.

¿Los pueblos indígenas participan en el desarrollo, implementación y gestión de proyectos de turismo? Proporcione ejemplos concretos recientes. Si no, ¿cuáles son las barreras para la participación y para obtener su consentimiento libre, previo e informado?

Si bien se puede comprobar la participación de varias comunidades en proyectos turísticos a lo largo del país, uno de los obstáculos para gozar de los beneficios de la actividad turística proviene del incumplimiento de Argentina a su obligación de otorgar seguridad jurídica sobre las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas. A fines del año 2006 se sancionó La Ley N° 26.160 a efectos de dar respuesta a la situación de emergencia territorial de las Comunidades Indígenas, ello de acuerdo con el artículo 75, Inciso 17, de la Constitución Nacional y dando cumplimiento parcial al artículo 14 inc. 2 del Convenio 169 de la OIT. Esta norma ordena realizar un relevamiento técnico, jurídico y catastral de las Comunidades Indígenas y en caso de corresponder, de tierras ocupadas por las mismas de forma actual, tradicional y pública y contaba con por un plazo de vigencia de 4 años. Se trata de una ley de emergencia, y de orden público. La misma fue prorrogada en el 2009 mediante la Ley 26.554; en el 2013 a través de la Ley 26.894, en el 2017 mediante la Ley 27.400 y en 2021 mediante el Decreto 805/2021 hasta 2025.

Esto permite que, en muchos casos, las comunidades indígenas experimenten conflictos territoriales debido a intromisiones de terceros, ocupaciones y desalojos forzados que se traducen en vulneraciones al derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad de sus miembros, sumado la falta de acceso al sistema de justicia y sus recursos legales que los pueblos indígenas experimentan.

⁷ <https://www.telam.com.ar/notas/202207/597371-salta-ninos-llullaillaco.html>

⁸ <https://latrochita.org.ar/>

⁹ <https://360.latrochita.org.ar/>

También la falta de cumplimiento conforme lo establecido por la Constitución Nacional y el Convenio 169 de la OIT dado que a la fecha no se ha promulgado una ley nacional que fije los lineamientos principales sobre los procesos de consulta previa en las comunidades originarias de las distintas provincias del país. Desde la Defensoría del Pueblo se observa que muchas veces las provincias dictan sus propias resoluciones para aplicar procedimientos de consulta previa que no se ajustan o discrepan con los estándares internacionales por la falta de lineamientos generales y nacionales sobre estos procedimientos. Su desarrollo daría lugar a una política pública consistente, especialmente ante situaciones donde se encuentran comprometidos intereses económicos en forma expresa.

En línea con lo señalado, si bien el país ha reconocido el derecho colectivo a la propiedad comunitaria, no se ha sancionado una ley que permita instrumentar la propiedad comunitaria indígena en los términos del art 9º del Código Civil y Comercial de la Nación¹⁰.

Describa cualquier medida tomada por los estados para adoptar legislación u otras medidas para garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas en la regulación de la industria del turismo, incluidos los derechos de igualdad; cultura; tierras, territorios y recursos; participación en la toma de decisiones y consentimiento/consentimiento significativo; propiedad intelectual; y derechos laborales.

En el año 2005 se sancionó la Ley Nacional de Turismo N° 25.997, cuya finalidad es reglamentar y fomentar el desarrollo y la promoción de la actividad turística, la cual no contiene ninguna mención a los pueblos indígenas o comunidades indígenas, más allá del establecimiento de un principio general de “revalorización de la identidad cultural de las comunidades”. Sin embargo, la ausencia de un marco regulatorio específico en materia indígena no implica la ausencia de iniciativas o programas especiales para el fomento del turismo comunitario que alcance a comunidades pertenecientes a pueblos indígenas.

En Argentina, el turismo rural comunitario comenzó a ser impulsado en el siglo XXI a partir de iniciativas específicas, especialmente, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), y de la implementación del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder). Este tipo de turismo promueve, sea desde el ámbito privado como del estatal, la valorización de la cultura, tradiciones y modo de vida en el campo, incluyendo, pero no limitado, a comunidades indígenas.

En este sentido, debemos destacar que el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS)¹¹, cuya última actualización ha sido en el año 2015 (con proyección al 2025), que persigue el desarrollo de la actividad turística en forma sustentable y respetuosa del ambiente y de las comunidades locales; reconociendo

¹⁰ “Los derechos de los pueblos indígenas, en particular la propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y de aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano, serán objeto de una ley especial.” (Corresponde al artículo 18 del Código Civil y Comercial de la Nación).

¹¹<https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Federal-Estrategico-Turismo-Sustentable-2025.pdf>

expresamente al desarrollo del Turismo Rural Comunitario como parte de la agenda estatal en materia turística.

En efecto, el turismo rural comunitario se incorpora como parte del PFETS con la finalidad de lograr una distribución más equitativa de los beneficios del turismo y contribuir a la mejora de la calidad de vida de los habitantes, garantizando el respeto a la cultura, la identidad y los valores de las comunidades anfitrionas.

La más relevante de todas las iniciativas desarrolladas a nivel federal probablemente sea la Red Federal de Turismo Rural Comunitario (RATuRC), es una red de organizaciones campesinas y comunidades originarias de todo el país, impulsada desde el año 2008 por el Ministerio de Turismo, creada con el objetivo de aprovechar los conocimientos y tecnologías de los diferentes organismos estatales (como el Instituto Nacional de Tecnología Agraria o el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, entre otros) para desarrollar mejores capacidades técnicas que fortalezcan y promuevan las iniciativas de desarrollo local comunitario, incluyendo a los pueblos originarios, logrando una actividad turística sustentable.

Las actividades que se despliegan en el ámbito del RATuRC son visitas territoriales, asesoramiento técnico, realización de talleres, capacitaciones, participación en ferias, elaboración de documentos conceptuales y asistencia para la formulación y diseño de proyectos. Sin embargo, ellas no habrían sido constantes a lo largo de los años.

A nivel país, algunas provincias han avanzado en el otorgamiento de un marco regulatorio formal del Turismo Rural Comunitario, siendo Salta y Neuquén las primeras en hacerlo, y sumándose otras posteriormente como Jujuy, Tucumán o Buenos Aires, entre otras.

En el caso de la provincia de Salta, por ejemplo, el turismo ha sido declarado como una actividad socioeconómica prioritaria, mediante la sanción de la Ley Provincial de Turismo N° 7045 en el año 1999. Posteriormente, mediante Resolución 195/13 se reglamentó el Turismo Rural Comunitario (TRC) y se creó un Registro de Presentadores, entendiendo al TRC como aquel en el cual “la población rural, en especial pueblos indígenas y familias campesinas, a través de sus distintas estructuras de carácter colectivo, ejercen un papel central en su desarrollo, gestión y control, así como en la distribución de sus beneficios”.

Mediante el Registro se otorga la habilitación para funcionar y establecen los estándares mínimos, permitiendo a quienes se registren la posibilidad de acceder a diferentes líneas de acción y fomento provinciales.

Por su parte, la Resolución N° 286/13 de la Provincia de Neuquén aprobó el reglamento de “Turismo Rural Comunitario” y fijó los requisitos mínimos que deben cumplir los prestadores de turismo rural comunitario en comunidades indígenas y pueblos rurales para ser habilitados por la Subsecretaría de Turismo como prestadores de dichos servicios. Posteriormente, se redactó el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable Neuquén 2030, donde se reconoce al “Turismo Comunitario Mapuche” como un producto turístico.

Finalmente, podemos destacar que la Provincia de Jujuy ha dado especial desarrollo al TRC, teniendo incluso un portal dedicado a tal actividad¹²: En el año 2017 se logró el financiamiento de Corporación Andina de Fomento – Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) para el desarrollo de un proyecto promovido por el Ministerio de Cultura y Turismo y la Coordinación de Turismo Rural Comunitario, entre otros, con la finalidad de fomentar y fortalecer emprendimientos turísticos de comunidades indígenas en el corredor turístico de las rutas provinciales n° 73 y n° 83¹³.

Identifique ejemplos específicos de buenas prácticas de pueblos indígenas que desarrollen y administren proyectos de turismo en sus tierras. ¿Qué factores han promovido estas iniciativas?

El breve resumen efectuado en el apartado anterior permite tener una mirada general sobre el marco normativo y las iniciativas existentes, aunque nada dice sobre su suficiencia y si todo este despliegue de iniciativa y reglamentaciones ha permitido el desarrollo e integración económica de las comunidades indígenas. En este sentido, pueden señalarse algunas experiencias favorables.

Una de ellas es el caso de la Comunidad Puel¹⁴, ubicada en las proximidades de Villa Pehuenia, Provincia de Neuquén, que administra actividades turísticas en temporada invernal y estival en su territorio, en torno al Volcán Batea Mahuida. Este proyecto se inició en el 2000, siendo promovido y fomentado por el Estado provincial, aunque en la actualidad ha logrado su autonomía. Los emprendimientos turísticos desarrollados en torno a esta atracción han posibilitado una mejora de la situación laboral de la población, especialmente para los jóvenes de la comunidad, quienes trabajan en ambas temporadas en los proyectos comunitarios.

Otro ejemplo de desarrollo turístico es de la Red de Turismo Rural Comunitario Lickan, de Tolar Grande, el cual está compuesto por 10 familias Kollas que viven en esta zona de Salta (que no es particularmente turística), quienes ofrecen “experiencias y actividades que son creadas por nosotros mismos y en respeto a nuestras costumbres y modos de vida”. Ha sido la primera experiencia de esta clase reconocida por el gobierno provincial y, según expresan en su sitio web¹⁵, “disfrutamos de compartir nuestros recursos naturales y culturales, que son únicos, generando así un intercambio cultural con los visitantes, e ingresos económicos que mejoran nuestra calidad de vida”.

Encontramos también el caso de la Asociación Emprendedores de los Cerros, Quebrada del Toro o Turu Yaco, de la provincia de Salta. Cerca de 50 miembros de la etnia tastil, en forma directa desarrollan actividades turísticas (alojamiento,

¹² <http://www.turismocomunitariojujuy.travel/>

¹³ Ver Mancini, C y Cayo, G. *El Turismo Rural de base comunitaria como política pública en los Departamentos de Humahuaca y Valle Grande (Jujuy, Argentina)*. En: **Ayana Revista de Investigación en Turismo** <https://revistas.unlp.edu.ar/ayana/article/download/12475/11732/45057>

¹⁴ <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/34306>

¹⁵ <https://lickantolargrande.com/>

excursiones y gastronomía) o están vinculados a otras actividades productivas complementarias¹⁶.

Finalmente destacamos lo que ocurre en el parque Nacional Iguazú, cabe señalar que fue declarado en 1984 Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO y en 2011 ha sido considerado una de las Nuevas Siete Maravillas Naturales del Mundo; por lo que ha concentrado una gran actividad turística, cuyo incremento ha provocado la expansión de la urbanización hacia las áreas tradicionalmente habitadas por las comunidades mbya guaraníes y el surgimiento del turismo alternativo, generando las tensiones propias de esta clase de desarrollos.

En este contexto, la Comunidad Mbya de Yryapúel, el Instituto Tecnológico Iguazú y el Niagara College de Canadá vieron en el turismo una oportunidad de desarrollo económico, naciendo el Proyecto MATE (Modelo Argentino para Turismo y Empleo¹⁷), con la finalidad de lograr que puedan insertarse en el mercado turístico.

Entre los logros del proyecto se destaca la construcción de la Escuela Bilingüe Intercultural de Turismo Mbyá Guaraní “Clemencia González –Jachuka Yvapoty”. En el año 2020 miembros del pueblo mbyá constituyeron la Asociación Civil Mbya en Turismo¹⁸, entidad cuya finalidad es la “establecer Mbya en Turismo como una marca que contemple de manera integral la incorporación de las comunidades indígenas en el turismo para poder complementar los circuitos turísticos convencionales con una propuesta genuina de turismo indígena, con un modelo de autogestión, buscando lograr una experiencia de calidad a través del entrenamiento de los guías intérpretes y de la implementación del marco regulatorio”.

Existen dos miradas en relación al turismo indígena, por una parte se señala que la etnicidad indígena se reconstruye para un turismo extranjero atraído por el exotismo indígena, propuestas que nacen del más puro interés comercial y no integran a la población autóctona y que siguen percibiendo a los indígenas como pobres, inferiores y causantes de un cierto atraso regional.

Por otra parte una postura basada en el concepto de turismo alternativo, es decir, “formas de turismo que son consistentes con los valores naturales, sociales y comunitarios, y que permiten a anfitriones e invitados gozar de una interacción positiva y valiosa de experiencias compartidas¹⁹. Esto permite la revitalización cultural y valoración de las identidades étnicas.

¹⁶ <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/115982>

¹⁷ <https://proyectomate.org/>

¹⁸ <https://mbyaenturismo.org/>

¹⁹ Barrento, Margarita - *Turismo y Cultura* <http://www.pasosonline.org/Publicados/pasosoedita/PSEdita1.pdf> -