

REFLEXIONES SOBRE SEGURIDAD, PODERES PÚBLICOS Y ACTIVIDAD TURÍSTICA

*«Quienes pueden renunciar a su libertad esencial para obtener una pequeña seguridad temporal no merecen ni libertad ni seguridad»
(Benjamín Franklin).*

Francisco Javier Blanco Herranz*

Resumen. Los actuales discursos sobre la seguridad ciudadana adquieren pleno sentido cuando se orientan hacia los entornos de desarrollo de la ciudadanía democrática y de los derechos humanos. Los Estados y sus instituciones de seguridad deben garantizar la seguridad de los ciudadanos desde mecanismos donde la participación de la sociedad civil y, en especial, de las comunidades locales se haga cada día más evidente. Parece entonces natural que este enfoque se traslade a la denominada *seguridad turística*, un concepto aún por perfilar adecuadamente pero que, cada vez, cobra mayor actualidad en la medida que se trata de garantizar a los turistas una experiencia de ocio en un entorno de libertad, confianza y tranquilidad y con la mayor protección física, legal o económica.

Si bien la Unión Europea tiene en el proyecto de carta constitucional el mandato de proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, lo cierto es que aún queda un buen trecho que recorrer para garantizar un adecuado marco de seguridad, p. e. en la seguridad de los servicios.

El turista se encuentra en uno de los grupos de mayor riesgo a la hora de una posible victimización. Por otro lado, sin seguridad se desenfoca la imagen de los destinos turísticos, se hace patente el alejamiento de potenciales visitantes y se reduce inexorablemente la actividad.

Por ello, la elaboración de políticas públicas en esta materia y de nuevas herramientas de gestión parecen ineludibles para los planificadores turísticos. Y esto es lo nuevo hoy: no la inseguridad, sino el abordaje de estas cuestiones de forma integrada en la estrategia de desarrollo global de un destino turístico.

Palabras clave: Seguridad turística, planificación turística, legislación turística, delincuencia, terrorismo.

I. INTRODUCCIÓN: EL VALOR DE LA SEGURIDAD EN LAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS

El siglo XX deja tras su paso un tiempo cargado de sombras y luces en lo que al avance de la democracia y los derechos humanos se refiere. Al brutal apagón, producido con motivo de la Segunda Guerra Mundial, una de las mayores tragedias de la humanidad con su estela de 60 millones de muertos, le sucede un tiempo para la esperanza. Nuevas

ventanas se abren para que penetre la luz de la concordia impulsada desde organizaciones internacionales «decididas a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra...», y con tal finalidad «a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales...» (1).

Pero es difícil sustraerse a un dato incontrovertible: jamás, como en la centuria pasada, el ingenio humano fue capaz de provocar tal concentración de hecatombes y degeneraciones (F. Konder, 2001).

* Gerente del Patronato Provincial de Turismo de Huelva. fjblanco@diphuelva.org

El actual panorama planetario tampoco invita ciertamente al optimismo. Probablemente nunca antes como ahora la seguridad de los ciudadanos estuvo tan comprometida y su percepción del riesgo fue tan elevada, por lo que **garantizarla se convierte en uno de los retos más importantes de la gobernabilidad democrática.**

Según relata el Informe anual «Alerta 2003» (2), en 2002 la limitación de las libertades fundamentales resultó extremadamente preocupante a consecuencia de la generalización de la legislación antiterrorista en muchas zonas del planeta a partir del fatídico 11-S. Las organizaciones de derechos humanos señalan que en al menos 71 países se produjeron abusos relativos al derecho a la vida y a la seguridad de las personas de forma sistemática. El año 2002 finalizó con 24 conflictos armados abiertos y con 23 escenarios de alta tensión y riesgo (V. Fisas, 2003).

Distintos autores sostienen —quizás con cierta dosis de alarmismo, no carente de fundamentos objetivos— que sobre nuestro mundo pende una doble y convergente amenaza de «naturaleza suicida»: la catástrofe ecológica y la globalización de la violencia (así, J. Curbet, 2003). Un diagnóstico común circulante mantiene, por otra parte, que la humanidad en su conjunto viene siendo sometida a un proceso fuertemente contradictorio de unificación técnica y de disgregación social (entre otros, F. Konder, op. cit.) con la dramática agudización de la miseria en las zonas más pobres del mundo (a la que se refiere U. Beck (2002).

Desde comienzos del presente siglo se vislumbra un notable incremento de la

alarma social que invierte el ciclo desarrollado durante la última década del siglo XX bajo el espejismo de lo que se llamó la «nueva economía» y la fiebre digital (E. Gil Calvo, 2003). Con la bajada de la marea económica algunos de los cambios en la economía que habían inflado la burbuja la hicieron todavía más vulnerables y cuando ésta explotó, hizo que la recesión se agravara más. Como señala J. Stiglitz (2003), «los cambios en los sistemas de pensiones y en las políticas de empleo hicieron que las personas quedaran más expuestas a las vicisitudes del mercado», y «la economía se ralentizó y la ansiedad de los trabajadores aumentó».

El terrorismo y la delincuencia transnacional organizada, principalmente, han convertido la seguridad en un valor ciudadano en alza (V. Verdú, 2003) y en una de las más importantes demandas y preocupaciones de la sociedad mundial, pero también han contribuido a ello muy diversas circunstancias tanto económicas (el desplome fraudulento de grandes compañías o la volatilidad de los mercados bursátiles, ...), como sanitarias (epidemias como la reciente neumonía atípica asiática, la crisis de las vacas locas, ...) o ambientales (ingentes vertidos contaminantes en los mares, ...), que dibujan un **escenario global presidido por la vulnerabilidad social, la incertidumbre y la desconfianza, rasgos que pudieran sintetizar una situación de cierto «desorden universal».**

Pero dentro de la multicausalidad que genera este clima de alarma social, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2002, fueron, sin duda, determinantes, y su

principal efecto ha sido «la radical transformación del clima de opinión que los occidentales se formaban de sí mismos y de su papel en el mundo. Es la consabida sensación de pérdida de la vulnerabilidad» (E. Gil Calvo, op. cit.).

A la visión hasta ahora dominante de la seguridad en clave restrictiva, fragmentaria y reactiva, relacionada íntimamente «con el poder y el orden antes que con la justicia y la sostenibilidad» (J. Curbet, op. cit.), comienza a oponerse un nuevo enfoque de la seguridad que hunde sus primeras raíces en el concepto de «seguridad humana» sistematizado en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1994, asociado y ampliado para cubrir no sólo la seguridad militar de los estados, sino también la de los individuos y la de las comunidades. **Se trataría de un giro producido desde un enfoque centrado en el Estado a otro centrado en el hombre, en las personas.**

En el Informe mencionado el PNUD citaba ocho dimensiones que presenta o comprende la seguridad: económica, financiera, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, de género, comunitaria y política (V. Fisas, 2002).

Y este enfoque multidimensional acuñado en la pasada década comienza a irradiar buena parte de los emergentes discursos sociales, académicos e institucionales sobre la seguridad, orientándolos hacia los entornos de desarrollo de la ciudadanía democrática y de los derechos humanos, sin los cuáles el concepto de seguridad carece de verdadero sentido.

Coincidimos con V. Fisas, cuando mantiene que los atentados del 11-S obligaron, al menos, a replantear los conceptos tradicionales o restrictivos de seguridad. En efecto, ya no nos sentimos seguros aún cuando vivimos lejos del enemigo en potencia, o «ya no nos sentimos particularmente protegidos por el océano que nos separa de él» (R. Kapucinsky, 2002). Por otro lado, el ataque a las torres gemelas dio lugar e indujo a un alarmismo antiterrorista y a una suerte de «paranoia securitaria» (P. Subirós, 2003), en la que todas las cuestiones relativas a la seguridad parecen poco, llevándose o instalándose el miedo en la cotidianeidad en la que todos desean sentirse blindados. Como consecuencia de ese estado de cosas —como señala acertadamente V. Verdú en op. cit.— en los países «liberalizados», supuestamente desbordantes de libertad, su valor marginal ha decrecido en provecho del valor seguridad y en beneficio de la demanda de custodia, protección y guardianes.

Pudiera al mismo tiempo responder a esta situación mundial, calificada desde algunas posiciones como «entrópica», la tentación por parte de los estados de desmontar —como ha advertido recientemente U. Beck (2003)— las redes de seguridad que los países industrializados han ido construyendo con gran esfuerzo en el último siglo «dejando al ciudadano sólo con sus responsabilidades». Y es que no parece imprudente afirmar que con la globalización merma el poder del estado, quedando expuestos sus ciudadanos al riesgo del impacto global.

Pero, desde otra perspectiva —siguiendo a Gil Calvo en op. cit.— con la globaliza-

ción lo que se incrementa no es sólo la observabilidad y el conocimiento del visible *riesgo percibido* que los medios de comunicación revelan a la opinión pública, sino también la probabilidad de ocurrencia efectiva del invisible *riesgo real* que aumenta permaneciendo fuera de la vista de aquellos a quienes amenaza. Por eso sostiene Beck que la globalización incrementa también tanto el conocimiento público del riesgo percibido como el desconocimiento científico del riesgo real.

Compartimos la idea de que todo gobierno tiene el deber máximo de ilustrar y recordar una y otra vez a su población el hecho de que la seguridad absoluta es imposible de conseguir en una democracia (J. Limbach, 2003), que es un proyecto de sociedad abierta y por tanto arriesgado, y llamamos la atención sobre la utilización artificiosa y la «magnificación calculada» de la inseguridad ciudadana (J. Ramoneda, 2003), como justificación de respuestas gubernamentales que —desde el objetivo de lucha contra el terrorismo o de «tolerancia cero» contra la delincuencia— se tiñen de tintes autoritarios y antidemocráticos.

Sin embargo, **los estados y sus instituciones de seguridad deben jugar un papel efectivo, legítimo y democráticamente responsable en proveer seguridad externa e interna para sus ciudadanos y éstos, a su vez, deben ejercer su propia responsabilidad en materia de seguridad ciudadana exigiendo a los Gobiernos que reorganicen sus estructuras e instituciones en función de las necesidades reales de la polis moderna. Y deben asumir con decisión su papel insustituible en garan-**

tizar la protección de los derechos ciudadanos y la cohesión social, para que no sólo se responda a los problemas de la inseguridad desde la pura y tradicional visión militar o policial, sino desde otros mecanismos y con otras actuaciones complementarias en las que la participación de la sociedad civil resulta cada día más esencial y efectiva, dicho de otro modo, un auténtico «derecho-deber», en expresión tomada de G. Mannunta (2002). Y esta participación ciudadana se hace más evidente en la **comunidad local** a la que le corresponde un papel importante en el objetivo de garantizar la seguridad de sus miembros en la medida de lo posible, si tenemos en cuenta que «en esta sociedad la vecindad, la proximidad espacial, encierra lo esencial de las relaciones sociales» (P. Robert, 2003).

Por ello nos parece necesario intentar introducir nuevos elementos para la reflexión sobre la seguridad que principalmente afecta a los ciudadanos, a sus derechos y a sus vidas, y al modo y grado de efectividad con que los estados y poderes públicos ejercen sus deberes de tutela.

Al responder a las legítimas preocupaciones por la seguridad pública, las sociedades libres no pueden darse el lujo de perder de vista la protección de las libertades individuales (3). Victoria Camps ha incidido sobre esta misma idea manteniendo que «la seguridad hoy no es nada más que la protección decidida y firme de los valores fundamentales, que son la base de los derechos humanos». Nuestra coincidencia con esta valiosa apreciación constituye, sin duda, el preámbulo necesario a las reflexiones que

seguidamente intentaremos desgranar sobre el turismo y la seguridad. En este camino trataremos sobre el inasible concepto de seguridad, paso intermedio antes de situarnos en la denominada «seguridad turística».

II. ¿DE QUÉ CLASE DE SEGURIDAD HABLAMOS?

Debemos confesar las dificultades encontradas para disponer de un **concepto de seguridad unívoco, común**, desde el que podamos desgranar posibles líneas de actuación para hacer frente a las múltiples manifestaciones que tal término proyecta sobre la vida cotidiana de los ciudadanos.

Aunque, naturalmente, el problema aquí y ahora no se reducirá a una discusión meramente doctrinal sobre la naturaleza y el alcance del término seguridad y de los que lleva anudados, lo cierto es que nos encontramos frente a un **término ambivalente y omnicompreensivo**.

Entre nosotros, el término seguridad se asocia y vincula con naturalidad a otros secundarios con el objeto de calificar o modular tal seguridad. Así sucede con términos como «**seguridad pública**», o «**seguridad ciudadana**», y también con otros, digamos de nuevo cuño, como «**seguridad sostenible**», «**global**» o «**integral**».

Y qué decir sobre las múltiples consideraciones que pueden estar comprendidas en cada uno de los conceptos digamos sectoriales de la seguridad (sea ambiental, alimentaria, socioeconómica, vial, urbanística, turística, etc..).

Entonces, nos preguntamos, ¿de qué clase de seguridad estamos hablando?, o ¿qué entienden los ciudadanos cuando se les consulta sobre la seguridad?, ...

Para el Diccionario de la R. A. de la Lengua española, seguridad es la «cualidad de seguro», y la primera acepción de las múltiples que contiene el término «seguro», es precisamente, «Libre y exento de todo peligro, daño o riesgo», una verdadera quimera, puesto que, como antes señalábamos, la seguridad total no existe y no tiene nada que ver con el mundo vital.

Desde una perspectiva jurídico-formal, en la Constitución Española tiene cabida la seguridad en su mismo preámbulo al distinguirse como uno de sus grandes valores, junto a la justicia y a la libertad, lo que otorgaría a esta circunstancia además de un indudable valor político, un valor simbólico para transmitir sentimiento constitucional a la ciudadanía (J. Tajadura, 1997). Ya en su articulado, se encuentra regulada como derecho fundamental en el apartado 1 del artículo 17, como institución jurídica o como bien constitucionalmente garantizado y protegido con significado propio, «configurado como soporte de la libertad de todos y de cada uno» (4).

Del mismo modo, el apartado 1 del artículo 51 de la norma fundamental establece un mandato dirigido a la intervención de los poderes públicos para que garanticen «la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos», principio esencial para la construcción norma-

tiva de la defensa de la seguridad integral de los usuarios turísticos en el conjunto de España. La Constitución, en fin, también recoge expresiones diversas, como las de «seguridad pública», un concepto que abarcaría únicamente la protección de las personas y bienes como peligros tipificados penalmente provocados por la actividad humana.

Por otro lado, la «seguridad ciudadana», integrada en ese concepto más amplio de «seguridad pública», comprendería el conjunto de actuaciones policiales encaminadas a hacer frente a aquellas conductas perturbadoras de la tranquilidad que ponen en peligro el libre ejercicio de los derechos y libertades. Por tanto, coincidimos plenamente con quienes defienden que la respuesta pública a la inseguridad ciudadana debiera tener como fin principal la realización y efectividad del estado social y democrático de derecho para todos los ciudadanos.

Desde mediados de la década de los setenta la inseguridad ciudadana no ha dejado de ser en las sociedades occidentales una de las cuestiones sociales más preocupantes. También en España la inseguridad ciudadana es vista desde 1978, a través de las encuestas de opinión pública realizadas por el CIS, como uno de los problemas sociales y políticos que más preocupan a los ciudadanos. En 1995, estos le concedían incluso mayor importancia que a una serie de valores morales y constitucionales de tanta trascendencia como a la libertad individual, la igualdad social o a la solidaridad, cimientos indudables de una sociedad democrática avanzada.

Los ciudadanos, cuando oyen hablar de inseguridad ciudadana, piensan en múltiples y muy diversos problemas o situaciones, desde el terrorismo, a la venta de droga en la calle, atracos con armas, violaciones o abusos sexuales, agresiones físicas, robos en domicilios, locales, vehículos, carteras y tirones de bolsos, amenazas, actos de gamberrismo, fraudes, estafas, etc... (Barómetro del CIS, Junio de 2003).

El barómetro del CIS publicado en noviembre de 2004 (www.cis.es), sitúa a la inseguridad ciudadana, con el 19,1%, como el quinto problema principal que existe actualmente en España, detrás del paro (61%), el terrorismo/ETA, con un 44,8%, la vivienda (21,8%) y la inmigración (20,5%). Es así mismo el cuarto problema que personalmente afecta más a los ciudadanos españoles, con un 14,4%, sólo detrás del paro (34,3%), de la vivienda (21%) y de los problemas económicos (19%).

En el ámbito de la UE, la delincuencia (49%) es el tercer problema que preocupa a los europeos detrás del paro (56%) y el medio ambiente (63%) (*Eurobarómetro 51.0; marzo/abril, 1999*), y los españoles son los europeos que sienten más temor acerca de los distintos conflictos internacionales, junto a griegos e italianos (*Eurobarómetro 59; primavera 2003. Informe nacional de España*)

Pero nos parece que el conocimiento que hoy se tiene sobre las apreciaciones individuales de las personas acerca de sus propios temores, de su propia indefensión, sea en su barrio, en el trabajo o en cualquier orden de la vida, sigue

siendo todavía muy limitado e insuficiente, sobre todo en delitos poco visibles, p. e. en el ámbito económico o doméstico. No digamos nada sobre el que afecta o se proyecta sobre la actividad turística.

Y en esta dirección no podemos ignorar, para abordar y comprender la seguridad ciudadana y específicamente la que está vinculada al desarrollo del turismo, una perspectiva de enorme interés como es la que podríamos denominar «seguridad subjetiva», es decir, el grado de percepción de seguridad que experimentan o construyen los ciudadanos ante múltiples contingencias. La percepción de la inseguridad, esto es, la interpretación por el sentido común de ciertas situaciones como inseguras, es para la doctrina «el resultado de un complejo proceso subjetivo, de definiciones y atribuciones valorativas, es una construcción social de la realidad» (Berger y Luckman, 1966).

En efecto, sabemos que la inseguridad ciudadana se construye de forma poderosa, no tanto sobre hechos objetivos, sino sobre imágenes, tópicos, y otra serie de dimensiones sociales y hasta vecinales, que implica que la relación «seguridad/número de delitos» no siempre resulte ajustada y decisiva a la hora de enjuiciar o «sentir» la seguridad, puesto que dicho sentimiento no se construye necesariamente sobre el delito como sustrato. Como señala la doctrina, existe gran desproporción entre aprensión y riesgo (P. Robert, 2003).

Hay hechos que constituyen una alarma social importante porque el ciudadano normal se puede ver identificado en el puesto de las víctimas, como puede suceder en los

robos con violencia o intimidación (J. A. García Noguerol, 2002). La seguridad subjetiva depende, en suma, de las probabilidades de convertirse en víctima involuntaria de un delito, es decir, del miedo a ser víctima de la delincuencia, así como de factores como las condiciones personales, sociales, las redes de socialización y hábitos de vida y la mayor o menor vulnerabilidad al mensaje de los medios de comunicación (M. Naredo, 1998). Restablecer el equilibrio entre estas dos visiones o variables (objetiva y subjetiva) se convierte en una finalidad social para que el nivel de incertidumbre al que el ser humano se ve sometido se torne tolerable (J. Garreta, 2000).

Como vemos, el tratamiento de estas cuestiones ofrece un vasto horizonte de extraordinaria diversidad y complejidad que obviamente desborda el ámbito de este trabajo.

Al notable incremento de la sensación de inseguridad y de miedo al delito que muestra la población española, —una preocupación quizás poco aguda, pero a la vez crónica y muy extendida— se unen las cifras objetivas de las que se deduce una tasa moderadamente alta de delitos contra la propiedad, sobre todo si son de escasa importancia, pero que crean indudable alarma, aunque las tasas de criminalidad se han duplicado en los últimos veinte años. España ya es el tercer país de la UE en incremento de criminalidad, incluyendo la mayor tasa de homicidios por habitante al finalizar el 2001 (5).

Por otro lado, en los últimos años —especialmente del año 2001 al 2002— se

registra un incremento muy significativo en la cantidad de delitos y faltas que conocen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en todo el Estado, que rompía el ligero y constante aumento que se venía produciendo en años precedentes y que afectan especialmente a las zonas turísticas y a las grandes ciudades. En efecto, en cuanto al mapa de situación de la delincuencia en España, de la comparativa de tasas oficiales de criminalidad en 2002 (Ministerio del Interior), se observa que **las comunidades autónomas y las provincias de mayor actividad turística presentan las tasas más elevadas de delitos** (Balears, Tarragona, Alicante, Valencia, Madrid, Gran Canaria, Tenerife, etc.).

Y de acuerdo con el estudio realizado por J. Tovar en el 2003 (6), si comparamos tasas de criminalidad (considerando sólo delitos) en municipios turísticos españoles, las cifras registradas no dejan lugar a dudas sobre la íntima relación entre municipio turístico y mayor tasa de delincuencia: Adeje (Santa Cruz de Tenerife) (243,72 delitos por 1000 habitantes), Torrevieja (164,17), Calviá (126,33), Eivissa (75,38), Fuengirola (68,22) o Marbella (53,69). Por el contrario, destacan en cuanto a tasas reducidas e incluso aceptables de criminalidad otros municipios como Las Palmas de Gran Canaria (24,25), Ciutadella (Menorca) (26,19), Arona (27,97), o Málaga (30,80).

Y estas elevadas tasas se registran en municipios turísticos que, por lo general, han realizado y realizan un esfuerzo presupuestario considerable para dimensionar, en función de las necesidades reales, sus plantillas de policía local.

No parece por tanto muy sorprendente que dentro de los resultados de la encuesta de clima turístico elaborada en el primer trimestre de 2004 por Exceltur —la agrupación de un centenar de grandes empresas turísticas que actúa como lobby del sector— que trataba de conocer la valoración de los empresarios de la política turística española en 2003, se concluyese que la seguridad —después del ordenamiento urbanístico— fuese la principal queja de los empresarios españoles, aunque su opinión era mejor que la que tenían un año antes. Todas las comunidades con peor calificación son netamente turísticas (Madrid, Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Andalucía). Y es que son precisamente estas zonas (Costa del Sol, Madrid, Costa mediterránea, etc.) las que más padecen la criminalidad organizada, es decir, la globalización del delito.

Por otro lado, asistimos a un debate político y social en el que se cuestionan factores de gran entidad como la reducción del gasto público en seguridad, la disminución de efectivos policiales estatales que produce la asunción por las policías locales de funciones que debieran corresponder a aquellos, el crecimiento del mercado de la seguridad privada (7), o la baja tasa de esclarecimientos de las denuncias presentadas, y en el que se plantea de fondo el reto de ofrecer soluciones efectivas a los crónicos problemas de coordinación y distribución entre las policías existentes.

Nos hemos permitido utilizar en nuestra propuesta para la reflexión un concepto nuevo, emergente como es el de «**seguridad integral**» que, pese a su evidente para-

lismo con el de seguridad pública, resulta quizás más amplio, flexible y transversal, que alcanzaría, con un sentido panorámico, a bienes y derechos personales, y a múltiples patologías en las condiciones de normalidad de una determinada comunidad de ciudadanos que perturban una convivencia estable, en definitiva, **un concepto ligado a un amplio contexto social en el que se encuadra el delito y a una nueva generación de objetivos relacionados con la seguridad, que son la condición y la esperanza para la obtención de una mejor convivencia social en el horizonte de una paz sostenible.**

Todas las ópticas son, sin duda, necesarias para dotar a este complejo puzzle social de mayor claridad, tanto a la hora de formular correctamente las principales cuestiones a dilucidar, como de diseñar respuestas concretas para reducir los riesgos sociales y gestionar democráticamente la seguridad. **Unas respuestas y unas nuevas políticas de seguridad ciudadana que, reiteramos, deberán estar indisociablemente conectadas a la condición de ciudadanía democrática, y a los problemas reales y cotidianos que los ciudadanos afrontan especialmente en el ámbito local, es decir, en el espacio comunitario donde se hace más visible su condición ciudadana.**

III. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE SEGURIDAD TURÍSTICA

Nos parece pertinente continuar descendiendo en nuestro análisis, de lo general a

lo particular, para ahora intentar preguntarnos acerca del sentido y el alcance a dar al término «seguridad turística».

Probablemente, una primera aproximación conceptual nos lleve a entenderla como la estricta minimización de riesgos y peligros para los turistas y sus bienes. En una mecánica traslación a la actividad turística del concepto ya esbozado de «seguridad integral», podríamos del mismo modo aplicar tal dimensión de seguridad a una amplia tipología de riesgos de potencial afectación a los turistas (sean sanitarios, ambientales, alimentarios, jurídicos, económicos, etc...).

Por otro lado, difícilmente podríamos enmarcar o dar sentido a tal concepto prescindiendo del soporte territorial donde se desarrolla la actividad o experiencia turística, es decir, del destino turístico, y de las condiciones sociopolíticas y económicas que en el mismo convergen. Y vista la influencia en la categorización de la seguridad de la perspectiva subjetiva, no podría obviarse la medida de seguridad existente en la percepción o en los sentimientos del turista.

Así las cosas y en esta aproximación conceptual, la minimización de riesgos y la protección del turista, la naturaleza integral o multidimensional del enfoque de la «seguridad», y la aplicación de tales factores a un contexto social y a un espacio territorial definido conforme a unas determinadas características y condiciones, pudieran quizás conformar el núcleo esencial comprensivo del concepto «seguridad turística», dicho sea sin ánimo reduccionista o excluyente.

El Parlamento Europeo ya ofreció en su momento una primera respuesta, a nuestro juicio acertada, a la hora de definir el alcance de la protección a otorgar a los turistas en la UE: «la protección de los turistas debiera entenderse como las medidas relativas a la protección física, legal o económica de los turistas en la UE o de quienes han contratado un servicio con un agente radicado en la UE» (8).

Partiendo de estas premisas, y de acuerdo con las ideas ya expresadas en páginas precedentes a propósito del concepto democrático e integral de seguridad —enfoque necesario para aportar soluciones de carácter transversal a los problemas de seguridad que afectan a los turistas en los diferentes destinos— nos atrevemos a avanzar una definición de la «seguridad turística» en los términos siguientes: **«conjunto de medidas, condiciones objetivas y percepciones existentes en el ámbito social, económico y político de un destino turístico, que permiten que la experiencia turística se desarrolle en un entorno de libertad, confianza y tranquilidad y con la mayor protección física, legal o económica para los turistas y sus bienes y para quienes contraten servicios turísticos en dicho destino».**

IV. EL MARCO DE PROTECCIÓN DE LOS TURISTAS EN LA UNIÓN EUROPEA

La ausencia hasta ahora de un título jurídico específico para la actuación de la Comisión en materia de turismo no ha impedido actuaciones de coordinación para

asegurar los intereses del sector turístico en el desarrollo de las distintas políticas e iniciativas legislativas comunitarias, habida cuenta su naturaleza transversal.

El turismo será uno de los ámbitos en los que la Unión podrá decidir realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento. En efecto, en el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se dispone que la Unión complementará la acción de los Estados miembros en el sector turístico, en particular promoviendo la competitividad de las empresas europeas en este sector, y que la ley o una ley marco europea establecerá las medidas específicas destinadas a complementar las acciones llevadas a cabo en los Estados miembros para conseguir el objetivo de:

- a) Fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas en el sector turístico, y de
- b) Propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas (artículo III-281).

La misma propuesta de texto constitucional europeo establece que es un objetivo común, tanto de la Comisión, como del Parlamento europeo y del Consejo, «alcanzar un nivel elevado de protección en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad fundada en hechos científicos» (artículo III-172, apartado 3). Para promover los intereses de los consumidores y

garantizarles un nivel elevado de protección, la Unión contribuirá a «proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores» (artículo III-235).

Por tanto, dentro del marco comunitario los turistas confían encontrar al llegar a un destino turístico europeo un sistema de protección integral acorde con el denominado modelo europeo de sociedad de bienestar donde la protección de los turistas, en tanto que consumidores de servicios, es una responsabilidad asumida por la Unión. Sin embargo, la seguridad de los servicios no ha estado hasta el momento regulada en la Comunidad Europea aunque se espera una Comunicación de la Comisión sobre la seguridad de los servicios, ya sean estos de carácter sectorial o general.

Ha habido y hay una clara demanda desde las organizaciones de consumidores europeos para que se dicte legislación comunitaria específica en lo que respecta a la seguridad de los servicios, con independencia de que se alcancen acuerdos voluntarios de normalización o de autorregulación. La ANEC (9) mantuvo en fecha 8 de octubre de 2002 esa misma demanda, afirmando que ya la legislación en materia de responsabilidad en productos supuso un enorme incentivo para que la industria tomase los asuntos de seguridad con la debida seriedad. Y es que aún compartiendo la necesidad, incluso desde una perspectiva de pura mejora de la competitividad, de que las empresas garanticen voluntariamente, mediante la normalización, sus productos, procesos y la prestación de sus servicios desde el punto de vista de la seguridad, nos parece que la existen-

cia de un marco legal exigente en esta materia resulta previo e inaplazable como contribución real al logro de unos servicios turísticos seguros.

Si bien no existe un marco general de referencia para la protección de los turistas en la UE, si existen, sin embargo, medidas comunitarias para proteger la seguridad física y comercial de los turistas, elemento clave en la mejora de la calidad de la oferta turística y en la competitividad del sector. No obstante, son realmente escasas las medidas con un directo y principal impacto sobre la seguridad que afecta a los turistas y a sus bienes. La seguridad de los consumidores de servicios está considerada como una consecuencia indirecta de promover la calidad de los servicios ofrecidos de cara al desarrollo de actividades turísticas.

Tampoco existe una información documentada exponiendo todas las medidas comunitarias relativas a la directa o indirecta protección de la seguridad física de los turistas en la UE, sus derechos como consumidores y sus deberes como usuarios.

Por ello, uno de los aspectos en los que más se ha insistido en los textos comunitarios que tienen relación con esta materia es, por un lado, en la necesidad de legislación y de actividad por parte de la Comunidad y, por otro, en la utilidad de crear un marco general que comprendiera las medidas adoptadas, ya fuesen directas:

- Directiva 90/314/CEE, sobre viajes combinados (que hace al organizador o al minorista responsable por daños

sufridos por el usuario a resultas de un incumplimiento contractual)

- Directiva 94/47/CEE, que persigue la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido, si bien no existe un instrumento jurídico de la UE que sancione los abusos y estafas en este ámbito de la multipropiedad.

o indirectas:

- Directiva 89/564/CEE, sobre requisitos mínimos de seguridad y salud en el trabajo
- Reglamento 295/91/CEE, por el que se establecen normas comunes relativas a un sistema de compensación por denegación de embarque en el transporte regular
- Recomendación del Consejo 86/1995, sobre información normalizada en los hoteles existentes
- Recomendación del Consejo 86/666 sobre seguridad de los hoteles existentes contra los riesgos de incendio
- Reglamento 2299/89, sobre código de conducta para sistemas mecanizados de reservas
- Reglamento 202/97, sobre responsabilidad de compañías aéreas en caso de accidente

- Directiva 1999/35/CEE, sobre un régimen de reconocimientos obligatorios para garantizar la seguridad en la explotación de servicios regulares de transbordadores de carga rodada y naves de pasaje de gran velocidad
- Directiva relativa a las instalaciones de transportes de personas por cable (DO L 106, de 3 de mayo de 2000)

Y coherentemente con lo antedicho se ha recalcado la conveniencia de revisar y evaluar su correcta aplicación. En este sentido, el Parlamento Europeo ya solicitó mediante resolución de 31 de marzo de 1998 la revisión de la correcta aplicación y cumplimiento de las Directivas 90/314/CE y la 94/47/CEE.

Por su parte, la Comisión investigó el grado de aplicación de la Recomendación 86/666/CEE, relativa a la seguridad de los hoteles existentes contra los riesgos de incendio, en su Informe de 27/6/2001. Los principales aspectos identificados en este informe son harto significativos:

- En algunos estados la adaptación normativa a sus exigencias sólo ha sido parcial, y
- Subsisten incertidumbres sobre la actual aplicación práctica de las disposiciones destinadas a garantizar los objetivos de la Recomendación.

Precisamente el proyecto «SAFEHOTEL», incluido en el programa Leonardo da Vinci de la Unión Europea, surge con la pretensión de formar al personal de los

hoteles en materia de seguridad contra incendios (www.safehotel.org).

Por otra parte, los estados miembros que han adoptado legislación general lo han hecho bien integrándola dentro de la legislación de seguridad de los productos, de la de consumidores o de la de la seguridad y salud en el trabajo. No ha existido una aproximación global a la protección de los turistas desde el punto de vista de la política de protección de los consumidores, tan sólo medidas circunstanciales y muy pocas obligatorias, por lo que, reiteramos, resulta urgente la necesidad de disponer de un efectivo y obligatorio instrumento comunitario.

En cuanto al alojamiento, todos los estados miembros tienen legislación sobre seguridad en hoteles, principalmente en materia de incendios o de aspectos constructivos. También está generalizada en los servicios de ocio (zonas recreativas, servicios de alquiler de esquís, discotecas, conciertos, etc.) pero es diversa y está muy dispersa.

De otra parte, desde instancias comunitarias (10) se ha abogado por la protección de los turistas en la fase previa del viaje y en la fase de ejecución del contrato y se ha instado a la Comisión a que legisle en materia de incumplimientos de obligaciones en el sector hotelero (p. e. del periodo acordado, de facilitar el alojamiento reservado, de facilitarlo por debajo de lo estipulado, en materia de daños a los huéspedes o robo de sus propiedades en el hotel).

En cuanto a los daños físicos a las personas, se ha entendido que una regulación

por parte de la Comunidad sería beneficiosa para proteger adecuadamente a los turistas, tanto en cuanto a los daños físicos producidos a turistas como a su equipaje, y se ha echado en falta, en cuanto al acceso a la justicia, el establecimiento de un órgano comunitario de arbitraje para la resolución de conflictos en el área del turismo. También se ha instado a la Comisión a estudiar y establecer, en su caso, otras medidas de protección en casos específicos, como las de protección contra la polución ambiental (particularmente el ruido) o para ciertos tipos de turismo (aventura, deportivo, tercera edad, etc.).

Pese a la expresa voluntad manifestada por el Parlamento Europeo en el sentido de que se reaccione en materia de protección integral de los turistas en el seno de la Unión —en una dirección que nos parece atinada— lo cierto es que las decisiones comunitarias no han pasado de retóricas declaraciones de intenciones, de indudable valor político por su procedencia, pero sin que hasta la fecha hayan producido algún resultado efectivo ni un aceptable grado de conocimiento por los destinatarios o de cumplimiento por quienes estaban compelidos a ello.

La Comisión, también en la línea de mejorar la calidad de los productos turísticos, se ha referido en algunos documentos (11) a aspectos sectoriales de sus políticas que tienen una clara interdependencia con el sector turístico, como p. e. el transporte, cuya política común tiene un indudable impacto sobre el desarrollo del turismo en muchos aspectos, entre los que se incluye la seguridad y la protección de los pasajeros,

ya que la mejora del nivel de los transportes significa, ni más ni menos que dar prioridad a la seguridad (12).

Particularmente la seguridad marítima tiene un directo impacto sobre el desarrollo del turismo (véase el reciente caso del *Prestige*). En este campo se han tomado recientes medidas comunitarias (usualmente referidas al denominado paquete ERIKA). También desde 1 de julio de 2004 la seguridad en los puertos de pasaje y en los cruceros y ferrys se intensifica con la implantación de la ISPC (Internacional Shipping and Port Security Code), un marco legal que exige la certificación de los planes de seguridad de los buques así como la cooperación puerto/buque en materia de seguridad.

La Comisión desarrolla una ambiciosa política para reforzar la protección de los pasajeros en el aire, a la que se ha dado alta prioridad. Hay un general desconocimiento de los pasajeros sobre sus derechos, pero las leyes comunitarias ya conceden derechos a los pasajeros cuando reservan pasajes, se les deniega el embarque, en el caso de paquetes de vacaciones y en materia de responsabilidad de las compañías aéreas por daños y muerte. En cuanto a la mejora de la seguridad aérea mundial, la Comisión elaboró una Comunicación el 16 de julio de 2001 en el intento de liderar las actividades dirigidas a lograr dicho objetivo, en un sector que transportó a 1.500 millones de pasajeros hasta 1999 y cuya imagen de inseguridad ha contribuido últimamente a una cierta contracción del turismo de grandes distancias.

En el 2000, la Comisión adoptó dos propuestas relativas a la implementación por la

Comunidad de las obligaciones del protocolo de la Convención de Montreal que mejoran enormemente la posición de los pasajeros en el caso de muerte o daños corporales a resultas de accidente, retrasos y de mal uso del equipaje.

Por último, en materia de seguridad alimentaria, es relevante el Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria, de 12 de enero de 2000, que aboga por una aproximación global e integrada, dirigida a conseguir los más altos niveles posibles de protección para la salud de los consumidores.

V. TERRORISMO INTERNACIONAL Y ACTIVIDAD TURÍSTICA

V.1. Los efectos derivados de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid

Los atentados producidos en Madrid el día 11 de marzo de 2004, por terroristas procedentes del mundo radical islamista, inundaron de muertes y heridos la capital de España. Esta y no otra fue la principal consecuencia: la irreparable pérdida de tantas vidas inocentes, con la consiguiente estela de profundo dolor en los centenares de familiares de las víctimas y de tristeza e incertidumbre en las vidas cotidianas de todo un pueblo.

Pero aquí y ahora toca, también, evaluar qué otras consecuencias pudieron haber tenido o tendrán los atentados sobre la actividad económica y básicamente sobre la que gira en torno al turismo.

Debemos partir de la extrema dificultad para cuantificar dichos daños, aunque parece fuera de toda duda que los trágicos sucesos incidieron seriamente en los días inmediatamente posteriores al atentado sobre la confianza y la seguridad de los ciudadanos madrileños, como también sobre las expectativas de los consumidores y de los inversores.

Dentro de los efectos particulares inmediatos puede destacarse una temporal caída de las cotizaciones bursátiles de empresas relacionadas con el turismo, la hostelería, el ocio y los seguros, si bien fueron recuperándose paulatinamente (G. de la Dehesa, 2004).

No obstante, a las pocas semanas de los atentados (entre el 17 y el 25 de marzo), uno de los escasos estudios disponibles sobre la confianza empresarial realizado por la consultora PriceWaterhouseCoopers (13), concluía afirmando que la mayoría de empresas encuestadas estimaba que los atentados no habían causado un gran impacto sobre las expectativas económicas y hasta un 83% de las empresas entendían que en el próximo semestre (el segundo de 2004) la situación mejoraría o permanecería inalterable.

Del mismo modo, en el boletín económico correspondiente a mayo de 2004 del Banco de España, se dedicaba un apartado a los efectos de los atentados del 11 de marzo de 2004 según los indicadores coyunturales, calculándose la magnitud de los atentados en unas pocas centésimas del PIB (14). No obstante, en el citado informe se advertía por el Banco de España que los efectos potenciales

más importantes podrían provenir «de la extensión de un clima de incertidumbre que influya negativamente, al menos en el corto plazo, en el crecimiento económico».

Por otro lado, el tono general de los indicadores relativos a la confianza de los consumidores era positivo, no existiendo evidencia de que los sucesos ocasionasen pérdida alguna de confianza en estos agentes económicos. Los barómetros que mensualmente realiza el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) tampoco reflejaban en dicho momento un deterioro en la confianza de la población española.

Sin embargo, en los indicadores económicos de febrero a mayo de 2004, el Banco de España reconoce un efecto económico de los atentados de Madrid importante en dos sectores: turismo y transporte de pasajeros. En el primero, que es el más receptivo a este tipo de sucesos, la entidad detectaba un «efecto significativo», aunque en principio transitorio. Los atentados habrían tenido un impacto inicial mayor sobre el turismo extranjero y su recuperación posterior estaría siendo más lenta. No obstante, el informe señalaba que no parecía que se hubieran quebrado las expectativas para la temporada de verano. Entre los sectores más afectados inicialmente, destacaban las agencias de viajes que, sin embargo, también fueron las que más rápidamente recuperaron su nivel habitual de actividad.

En nuestra opinión no parece que los atentados hubieran producido una incidencia negativa sustancial y extendida en el sector turístico español, y en el madrileño en particular, pese a la variedad y dispari-

dad de declaraciones y estimaciones, provenientes tanto de sectores profesionales como de las propias Administraciones, sobre el alcance de las consecuencias sobre la actividad turística.

En una encuesta de la organización «Exceltur» (15), realizada entre el 15 de marzo y el 8 de abril de 2004 a 1200 compañías turísticas españolas, se resaltaba que hasta un 82% de los empresarios madrileños encuestados reconocía el impacto negativo de los atentados en sus negocios y en la caída de sus ventas (en un 30,1% de los casos superiores al 30%), y que en el conjunto de España los atentados afectaron, de una u otra forma, a las ventas del 34% de las empresas turísticas.

Lo cierto es que según datos oficiales procedentes del INE, a los cinco meses de la tragedia, Madrid habría superado los efectos negativos de los atentados sobre la actividad turística ya que a lo largo de todos los meses posteriores se registraron crecimientos en el número de turistas respecto del mismo periodo del año 2003. Así, en el primer semestre de 2004, el número de turistas españoles a Madrid creció en un 10,54%, mientras que el de extranjeros lo hizo en un 8,7%. Resulta en este último aspecto significativo que la temida caída de los mercados estadounidense y japonés no se produjese finalmente.

En resumen, los efectos de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid no pueden considerarse intensos ni duraderos, una vez superada la lógica conmoción en los días posteriores a la tragedia, espacio durante el cual sí se registraron disminuciones puntua-

les de actividad, por la incertidumbre y la inquietud propia de esos momentos, con cancelaciones y caídas de reservas que se centraron básicamente en los productos de fin de semana, turismo de negocios e incentivos, y en espectáculos y eventos culturales, pero que dieron paso a una paulatina recuperación con relativa rapidez. Así, la Semana Santa funcionó dentro de parámetros de normalidad y la temporada de verano 2004 se desarrolló conforme a las expectativas previas, si bien sus posibles variables irregulares puede que tuvieran que ver más con múltiples factores sectoriales y estructurales de la oferta y demanda turística española antes que directamente con los sucesos del 11 de marzo de 2004 (16).

Dicho lo que precede, aún parece prematuro anunciar la reparación absoluta de los efectos negativos de la tragedia y del dañado clima de incertidumbre. En todo caso, mantenemos con G. de la Dehesa que, «los efectos a más medio y largo plazo derivados de este salvaje atentado y en general de la mayor vulnerabilidad mostrada por los países europeos ante este tipo de actos terroristas (...) va a ser fundamentalmente, una mayor demanda de seguridad por parte de los ciudadanos».

V.2. Las respuestas institucionales desde el turismo

Recientemente leíamos una resolución adoptada por la OMT en la que desde el alto organismo internacional turístico se manifestaba que, «la actual es la crisis más profunda que ha sufrido el sector en toda su historia, el punto más bajo».

Precisamente tras los atentados sucedidos en el planeta en el año 2002 y dirigidos específicamente contra turistas —se recuerdan ahora los de Djerba (Túnez), Santa Marta (Colombia), Mombasa (Kenia), o el de Bali (Indonesia), éste último el más grave perpetrado contra turistas en la historia del turismo mundial con un saldo de 180 muertos y cientos de heridos— el Secretario General de la OMT, F. Frangialli, afirmaba que en la impresión de los viajeros ya no hay destinos seguros y que «si esa sensación se instalase de forma duradera en el ánimo general, constituiría un motivo grave de preocupación para el futuro: pasaríamos de una situación de crisis, por definición temporal, aun estado de peligro permanente» (17). Por ello, y en línea con este estado de ánimo de los dirigentes turísticos mundiales, el Congreso Mundial de Turismo (WTTC), declaraba en Londres el 13 de noviembre de 2002 que «no debe existir ningún país o región en la que la seguridad sea débil, poniendo en riesgo la confianza de los viajeros», o el Ministro de Turismo de la República Federal de Alemania afirmaba en la pasada edición de la feria ITB celebrada en Berlín que «el reto en estos tiempos difíciles en todo el mundo es que el sector turístico procure que los viajes recuperen la sensación de seguridad».

El citado estado de cosas era fiel reflejo del inicio, quizás, de una crisis de confianza sin precedentes, cuyos primeros signos entreveían cambios en los hábitos de la demanda (mayor preferencia por los viajes individuales y las cortas distancias, reducción del tiempo de estancia, la elección del destino basada en el precio y la seguridad del destino, en compras de última hora o en

el reforzamiento de Internet como canal de venta), según se deducía de un estudio *ad hoc* elaborado por la propia OMT en 2002.

El delicado momento que ha vivido recientemente y aún hoy vive el turismo mundial responde además de a factores y coyunturas económicas mundiales y estructurales del sector, a la tensión internacional, a la escalada de graves atentados dirigidos contra turistas, y a las secuelas y efectos derivados de sucesos como los del 11-S en Estados Unidos o los del 11-M en Madrid, confirmando de esta manera el carácter integrado e interdependiente del turismo.

La Comisión europea ya valoró el impacto del 11-S en un primer informe sobre la situación del sector turístico europeo (18), justo a los dos meses de haberse producido. En las conclusiones se mantenía entonces el alcance y duración limitados de sus efectos negativos, siendo no obstante significativos los efectos para determinadas formas de turismo, tipos de destino y sectores específicos de la industria turística, aunque no se apreciaba incidencia alguna sobre el turismo de la UE.

Pero, ¿cuál es la respuesta que desde los textos de las instituciones europeas se ofreció y se ofrece ante tan delicada situación en el diagnóstico común de los agentes turísticos?

Se han apuntado algunas líneas de actuación para hacer frente a estos nuevos retos, desde el convencimiento por parte de la Comisión de la inexistencia de una respuesta coordinada de forma estratégica a nivel

europeo, mediante un plan común de reacción ante la crisis inmediata y completa que sobrevino a raíz de los atentados del 11-S.

La propugnada utilización del denominado «método abierto de cooperación» para afrontar a medio y largo plazo los desafíos políticos y económicos que estas graves situaciones provocan, no es quizás más que una fórmula con un grado de adecuación idéntico al de su genérica dimensión operativa.

Sin embargo, en el Dictamen del Comité Económico y Social (CES) comunitario, sobre la Comunicación de la Comisión «Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo» (19), encontramos pautas de valor y ciertamente innovadoras para poder avanzar en la necesaria reflexión sobre estos sustantivos problemas que vive el turismo internacional.

Mantiene el CES que la ausencia de valores como la paz, la comprensión, la coexistencia pacífica entre los pueblos y la seguridad influyen en el desarrollo turístico y que la ausencia de estos valores genera graves efectos cuantificables a corto plazo, pero un cambio de actitud y de comportamientos en los viajes a más largo plazo.

Por ello, desde el citado órgano consultivo se postula que una respuesta inteligente y eficaz al terrorismo internacional, cuyos actos criminales persiguen generar pánico y alterar el sentido común y la vida cotidiana de las personas, es:

- Tender puentes entre el Norte y el Sur y el Este y el Oeste

- Fomentar las relaciones internacionales, y
- Recuperar la confianza y la seguridad.

Y para cumplir estos objetivos tan altos y complejos se apunta, sugestivamente, en nuestra opinión, a un proyecto de actuación posible y necesario: **la valorización de los destinos e identidades locales, el turismo de proximidad en el entorno europeo**, con el fin de transmitir tranquilidad, familiaridad y seguridad.

En este sentido, los sistemas turísticos locales de Europa pueden desempeñar, siguiendo la resolución del CES, un papel importante para:

- Recuperar en las comunidades locales la confianza en el encuentro y el intercambio entre cultura y gentes,
- Potenciar la capacidad de acogida y la predisposición hospitalaria de las ciudades europeas de cualquier tamaño,
- Valorar las identidades locales, los tesoros enogastronómicos, las tradiciones, los entornos sociales y culturales, los paisajes, los ritmos de vida, en suma, unas relaciones espaciales y temporales más distendidas.

VI. EL FACTOR SEGURIDAD A LA HORA DE ELEGIR UN DESTINO TURÍSTICO

Uno de los lugares comunes en el discurso de los agentes públicos y privados

que intervienen en la actividad turística, a la hora de abordar los problemas de seguridad, es afirmar que ésta es uno de los factores más valorados e incluso determinantes por los turistas a la hora de elegir un destino para sus vacaciones.

Probablemente dicho aserto no se aleje mucho de la realidad, pero conviene decir al mismo tiempo que tal opinión carece hoy por hoy, en lo que se refiere a la realidad española, del necesario sustrato científico.

Dentro del entorno europeo existen algunos indicadores que pueden ofrecer una opinión más matizada sobre el valor de la seguridad en la conformación de la voluntad de elección de destino turístico. Así citamos el Eurobarómetro de la UE 1997/1998, sobre «Vacaciones de los europeos», donde entre 19 *items* citados, la seguridad es el decimotercer criterio a la hora de elegir un destino vacacional, con un 18,5%, bastante alejado de las cuatro primeras opciones —el paisaje (49%), el clima (45%), el precio del viaje (35%), y el precio del alojamiento (33%)—. En esta investigación los turistas europeos encuestados se manifiestan en torno a los problemas habidos en su experiencia turística, señalando por orden de importancia los siguientes: los medioambientales (9%), los de seguridad sobre bienes y pertenencias (5%), problemas en los servicios ofrecidos por las agencias de viaje (4%), la calidad de la asistencia médica (3%) o la seguridad personal o de los familiares (2%).

Sin embargo, otros estudios europeos conocidos sitúan a la seguridad, junto al

precio, entre los elementos más influyentes para la elección de un destino vacacional (20).

En España contamos afortunadamente con algunas excepciones dentro del páramo investigador en esta materia. Entre estas, destacamos la reciente investigación elaborada en el Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología de la Universidad de Sevilla, con el objetivo principal de conocer el riesgo que corre un turista de ser víctima de un delito en la Comunidad de Andalucía (20). Con independencia de la riqueza y variedad de datos aportados en esta investigación dirigida por los profesores Aebi y Mapelli (2003), en la misma se concluye igualmente que los encuestados dan una gran importancia a los problemas de seguridad en el momento de elegir un destino turístico. Aproximadamente el 80% de la muestra da una importancia alta o muy alta a los problemas de seguridad.

En todo caso, parece fuera de toda duda que, entre las preocupaciones mayores de los turistas, sobre todo de aquellos que viajan a destinos lejanos o al extranjero, se encuentren los problemas que pudieran surgir en el destino principalmente ante posibles robos de dinero o equipaje, saber a quien dirigirse en caso de existencia de problemas, o por poder hacerse entender en su propia lengua (21). **Y parece fuera de toda duda igualmente que, sin seguridad en un destino, se hace patente la incertidumbre y el alejamiento de potenciales visitantes, desplazándose de la mente del consumidor sus potenciales ventajas competitivas y el valor de sus recursos que quedan relegados a un segundo**

plano. En definitiva, el ámbito natural de desarrollo de la experiencia turística se perturba, se desenfoca la imagen generada por el destino y se reduce inexorablemente la demanda y la actividad.

A este respecto, en el ya citado Informe del Parlamento Europeo de 2 de marzo de 1998 (22), se señalan algunas circunstancias que fundamentan la particular vulnerabilidad de los turistas:

- No está familiarizado con las leyes y costumbres del país de acogida. Indefensión.
- Está lejos de su residencia y no le resulta fácil contactar con las organizaciones de consumidores.
- No habla, por lo general, la lengua del país de destino.
- Presta menos atención a cláusulas económicas y legales de los contratos de servicios.

A las circunstancias señaladas pudieran añadirse otras, en su momento advertidas unánimemente por la doctrina criminológica, que igualmente contribuyen al mayor riesgo que corren los turistas de ser víctimas de algún delito. En la medida que el estilo de vida de las personas y, en particular, de la frecuencia de sus salidas, es determinante de los riesgos de ser víctima de un delito, **el turista se encuentra en el grupo de mayor riesgo puesto que se halla con frecuencia fuera de su alojamiento y en lugares de gran afluencia, especialmente en la playa o en el centro de la ciudad** (M. F. Aebi y B. Mapelli, op. cit.).

Seguidamente apuntamos unos breves rasgos sobre el tratamiento legislativo que hoy recibe la seguridad de los turistas en la normativa turística vigente en España.

VII. CONSIDERACIÓN DE LA SEGURIDAD EN LAS LEYES GENERALES DE ORDENACIÓN DEL TURISMO

Dentro de la legislación turística española la seguridad ocupa un espacio reducido, disperso y de corto recorrido, formalizándose escuetamente dentro de los llamados derechos del usuario turístico. Con cierta frecuencia esta normativa reenvía a la que, con carácter general, existe en materia de protección de consumidores y usuarios.

Una serie de prescripciones, más bien genéricas, se observan también dentro del apartado que las leyes turísticas dedican usualmente a las obligaciones de las empresas (p. e., cumplir con el deber objetivo de cuidado en las instalaciones, información a los usuarios sobre las condiciones en que se prestan los servicios, cumplir la normativa en materia de seguridad y prevención de incendios, o contratar una póliza de responsabilidad civil para garantizar posibles riesgos).

Del mismo modo, dentro de las obligaciones del usuario turístico se contemplan algunas que presentan alguna conexión con estos aspectos (p. e. observar las normas de convivencia e higiene en lugares y establecimientos o respetar los reglamentos de uso o régimen interior).

Por último, dentro del sistema competencial articulado en las leyes turísticas, las comunidades autónomas se reservan potestades de inspección y sanción, comprobación, control y vigilancia de la normativa turística, y otorgamiento de autorizaciones para la actividad de las empresas. Por su parte, a los municipios turísticos la legislación turística vigente les otorga competencias en aspectos tan destacados como determinantes en materia de seguridad como los que se citan seguidamente:

- Licencias a empresas y establecimientos
- Protección, salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural y en playas y costas
- Protección civil y seguridad ciudadana, sin perjuicio de la competencia de otras administraciones
- Atención y orientación a usuarios turísticos
- Servicio de vigilancia ambiental
- Servicio de vigilancia y socorrismo en playas, o
- Señalización especial de servicios de asistencia médica en casos de urgencias.

En cualquier caso el examen de la normativa española, indica «una casi falta de toma de conciencia por parte del poder público. No hay política de seguridad más allá de una modesta declaración retórica. No se entiende que la seguridad turística

requiere de un tratamiento singularizado». (J. TUDELA ARANDA, 2004).

Por otra parte, conviene recordar que las competencias municipales generales en el ámbito de la seguridad ciudadana (en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, se emplea el término «seguridad en lugares públicos»), incluyen la capacidad de definir y aplicar políticas preventivas en esta materia, la de coordinar a través de la Junta Local de seguridad los diversos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio, así como la posibilidad de que las policías municipales que cuenten con la capacitación adecuada puedan ejercer funciones de policía judicial.

VIII. CONCLUSIONES

Llegados a este punto no debiéramos concluir estas reflexiones sin, al menos, dedicar un espacio a posibles líneas propositivas a los problemas de seguridad turística existentes en España, tarea de envergadura y cuya mayor justificación y detalle exigiría ciertamente otro trabajo diferente y complementario al presente.

De entrada, ante una cuestión de tal complejidad y a la que procede aproximarse desde un enfoque necesariamente multidisciplinar, las respuestas no pueden ser unívocas, ni tan siquiera centrarse solamente en sus aspectos reactivos. Tampoco pueden ser dejadas en exclusiva en manos de los poderes públicos, pese a su deber constitucional de garantizar la seguridad de los turistas en su condición de consumidores, ya que la tarea preventiva exige tam-

bién la implicación de los agentes del sector turístico y de la sociedad civil, en cada ámbito de actuación, a través de sus asociaciones y entidades representativas.

Tampoco puede contribuir a la mejora de la seguridad turística la inexistencia normativa de una visión coherente de la seguridad, o la escasísima atención que a estas cuestiones presta nuestra doctrina científica, ni su utilización retórica y superficial por parte de determinados gestores públicos del turismo o de la propia industria, sólo alarmados en general para reaccionar cuando los daños ya se han producido o la crisis está presente, pero en muy contadas ocasiones visibles y comprometidos para trabajar en la prevención, planificación y gestión responsable de la seguridad de los viajeros en los destinos turísticos de su ámbito.

A este respecto nos parece de la máxima utilidad plantearse la elaboración de verdaderas políticas públicas en esta materia, uno de cuyos elementos centrales bien pudiera ser la elaboración y puesta en marcha de **Planes estratégicos locales de seguridad turística**, en los que se pueda evaluar, mediante un sistema de indicadores, el grado o nivel de seguridad turística que ofrece un destino, para diseñar posteriormente estrategias y formular propuestas de carácter preventivo, corrector y de mejora para optimizar la gestión, entre las que debieran considerarse p. e., las referentes a un proceso de normalización que desembocase, en su caso, en una norma UNE certificable.

La aplicación de un tipo de herramienta como la que avanzamos a un destino turís-

tico local, ámbito territorial muy idóneo para una gestión de proximidad de la seguridad turística, podría contribuir a lograr, entre otros, los siguientes objetivos:

La mejora de la competitividad, sostenibilidad y calidad integral del destino y de las empresas de dicho entorno,

- La mejora de su imagen y proyección externa
- La reducción de la percepción de inseguridad existente
- La búsqueda de mayor eficiencia y optimización de las inversiones públicas, al ahorrar mediante actuaciones preventivas costes económicos y sociales añadidos en la mejora de la seguridad, reforzando la cultura y sensibilización social en torno a la seguridad integral comunitaria
- El fortalecimiento del tejido cooperativo/relacional entre agentes públicos y privados y los sectores ciudadanos, y
- La mejora de la calidad de vida de la comunidad local (turistas, excursionistas y residentes), mediante la minimización objetiva de riesgos a personas y bienes.

Sostenemos también que la seguridad turística tampoco ha merecido hasta hoy el lugar que le corresponde en los textos y en las prácticas de las políticas turísticas españolas, ni en los diferentes planes estratégicos, ni en los órganos de concertación instituidos en la administración turística

central, ni de manera aceptable y extendida en la información o comunicación turísticas que proveen las diferentes administraciones turísticas (23), como tampoco se ha incorporado suficientemente la dimensión o el valor añadido de la seguridad en las estrategias de marketing y comunicación de las diferentes Administraciones turísticas. Ni está presente —salvo honrosas excepciones, como en la Escuela Universitaria de Turismo y Dirección Hotelera de la UAB— en los programas de formación turística, o, por no agotar este repaso, ni se conocen actuaciones o programas transversales con la actividad urbanística en pro del diseño de espacios públicos, urbanos y arquitectónicos pensados para favorecer la seguridad de viajeros y residentes.

Todas estas circunstancias reflejan aquí y ahora el largo camino por recorrer para afianzar una cultura de la seguridad dentro de la actividad turística española, ya que se trata ni más ni menos que de garantizar un elevado nivel de seguridad a los ciudadanos cuando ejercen desplazamientos por motivos de ocio o turismo.

El trabajo policial coordinado principalmente con el de las autoridades judiciales, pero también con el de otras autoridades con la imprescindible cooperación de las entidades turísticas; la necesaria respuesta legislativa ordenada y precisa, y la incorporación decidida de la seguridad turística a las agendas de los planificadores públicos y privados de esta actividad, resumen un esfuerzo, que, en nuestra opinión, se torna inaplazable y sin el cual las soluciones prácticas serán sin duda peores y más lejanas.

Lo nuevo hoy no es la inseguridad de los ciudadanos. Lo nuevo hoy es plantearse los problemas derivados de la inseguridad turística como un reto más a añadir a los que ya se enfrentan los planificadores del turismo, y no como una asignatura independiente sino integrada en la estrategia de desarrollo global y sostenible de los destinos.

BIBLIOGRAFÍA

- BECK, Ulrich. Entrevista. EL PAÍS, 20 de octubre de 2003.
- BECK, Ulrich. *La paradoja de la globalización*. EL PAÍS, 5 de diciembre de 2002.
- BERGER y LUCKMAN. *La construcción social de la realidad*. Amorrortu. Buenos Aires, 1966.
- CURBET, Jaime. *Seguridad sostenible*. La función de la seguridad en la creación de comunidades humanas ecológica y socialmente sostenibles. II Seminario Fernando Buesa Blanco. «Estrategias de seguridad integral para una ciudadanía democrática». Cursos de Verano de la UPV. Donostia-San Sebastián, 1, 2 y 3 de septiembre de 2003.
- DE LA DEHESA, Guillermo. *Las consecuencias económicas de los ataques terroristas*. El País, 13 de abril de 2004.
- FISAS, Vicenç. *El mundo real y el mundo posible en 2003*. EL PAÍS, 24 de enero de 2003.
- FISAS, Vicenç. *Repensar la seguridad*. EL PAÍS, 31 de julio de 2002.
- GARCÍA NOGUEROL, Julio Alberto. *La seguridad ciudadana en la estadística*. Revista Fuentes estadísticas. Fuentes españolas; núm. 61, pp. 10-12, enero, 2002.
- GARRETA, Jaime. www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-10/edito.htm

GIL CALVO, Enrique. *El miedo es el mensaje*. Alianza Editorial. Madrid, 2003.

KAPUSCINSKY, Ryszard. *La globalización del mal*. EL PAÍS, 29 de septiembre de 2003.

KONDER COMPARATO, Fabio. *La humanidad en el siglo XXI: la gran opción*. Forum Social Mundial. Brasil, Marzo 2001. www.forumsocialmundial.org.br/dinamic/es/comparato-esp.asp

LIMBACH, Jutta. Entrevista. EL PAÍS, 23 de noviembre de 2003.

MANUNTA, Giovanni. *La seguridad global*. La Vanguardia, 29 de julio de 2002.

NAREDO, María. *Seguridad y ciudadanía: necesidad de un pacto de convivencia*. Ciudades para un futuro más sostenible. Boletín CF+S, Núm. 8, enero 1999.

RAMONEDA, Josep. *Los discursos del miedo*. El País, 5 de enero de 2003.

ROBERT, Philippe. *El ciudadano, el delito y el Estado*. Ed. Atelier, Barcelona, 2003.

STIGLITZ, Joseph E. *Los felices 90*. La semilla de la destrucción. Taurus. Madrid, 2003.

SUBIRÓS, Pep. Utopías imperiales. El País, 15 de mayo de 2003.

TAJADURA, Javier. *El preámbulo constitucional*. Ed. Comares. Granada, 1997.

TUDELA ARANDA, José. *La seguridad como núcleo del estatus del turista como consumidor y usuario*. Ponencia presentada en el III Simposio universitario, dedicado a la seguridad turística. Escuela Universitaria de Turismo y Dirección Hotelera, UAB. Barcelona, marzo 2004.

VERDÚ, Vicente. *El estilo del mundo. La vida en el capitalismo de ficción*. Anagrama. Barcelona, 2003.

NOTAS

(1) Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.

(2) Escola de Cultura de la Pau, UAB.

(3) Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 2002.

(4) Sentencia del Tribunal Constitucional 325/1994, de 12 de diciembre.

(5) EL PAÍS, Opinión, 5 de marzo de 2002. Solamente entre enero y marzo de 2004, se perpetraron 288 homicidios, lo que supone más de tres al día.

(6) «Análisis y coste de la seguridad en los municipios turísticos». Jaime Tovar. Consultor de seguridad y emergencia pública, 2003. Trabajo mecanografiado, no publicado.

(7) Explica Philippe Robert (2003) que, «existe un verdadero mercado de la seguridad —preventiva y reparadora— (seguros, empresas de seguridad, ...). Un mercado más adaptado a las necesidades de las empresas y de las organizaciones que a la de los particulares que reciben una serie de productos de gama baja que a menudo resulta demasiado cara para su dudosa eficacia», y que «no creo que se haya demostrado que el mercado esté en condiciones de asumir por sí sólo la seguridad pública. Apenas contribuye a la seguridad de los ciudadanos, aunque lleve a pesar mucho sobre su vigilancia y a veces sobre su libertad. Pero sobre todo es por el efecto de un repliegue de los poderes públicos: triunfa la coexistencia de burbujas privadas de seguridad y de prioridades de orden público (circulación, inmigración, prohibición), sin que nadie se responsabilice de verdad de la seguridad de los ciudadanos ni de sus libertades».

(8) Informe de la Comisión de Transporte y Turismo del Parlamento Europeo sobre mejora de la seguridad, derechos de los consumidores y de los estándares comerciales en el sector turístico, de 2 de marzo de 1998.

(9) «European Association for the Coordination of Consumer Representation in Standardisation».

(10) Informe citado en nota núm. 8.

(11) Comisión Staff working Paper. Report on community measures affecting tourism (2000), de 15 de marzo de 2002, SEC (2002) 300.

(12) Como puso de manifiesto el Comité de las Regiones en su Dictamen de 10 de octubre de 2002.

(13) «Consenso económico», correspondiente al segundo trimestre de 2004, dirigido a 300 empresas y numerosos analistas.

(14) Recordemos que el ataque contra las Torres gemelas de Nueva York, el fatídico 11 de septiembre de 2002, se cifró en el 0,33% del PIB de la economía estadounidense, según datos extraídos del artículo «The economic effects of september 11», publicado en la revista «Economic Policy Review», de Federal Reserve Bank of New York, Noviembre, 2002.

(15) «Valoración empresarial de los atentados del 11-M en el sector turístico español».

(16) En la inauguración de la feria «FITUR» 2005, el alcalde de Madrid recordaba que el número de visitantes de la ciudad durante 2004 se incrementó en un 11% respecto a 2003 y opinó que el hecho de que «el 11 de marzo no haya alejado a ningún ciudadano es algo que nos tiene que llenar de orgullo» (Hosteltur.com, diario núm. 1189, de 31 de enero de 2005).

(17) HOSTELTUR, 17/12/2002. <http://www.hosteltur.com/diario/noticia.php?noticia=12332>

(18) Informe de la Comisión, de 13 de noviembre de 2001 (COM-2001, 668 final).

(19) De 18 de septiembre de 2002 (2003/C 61/03).

(20) Así, el Informe Reiseanalyse. Estudio comparativo de los turistas alemanes (2003), o el Informe sobre turismo familiar en el Reino Unido, de Nancy Cockerell, 2003.

(21) Turismo y seguridad en Andalucía. Marcelo F. AEBI y Borja MAPELLI CAFFARENA. Informe final., febrero, 2003. Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología. Sección de Sevilla. Universidad de Sevilla.

(22) Vid. Nota núm. 8.

(23) Merecen destacarse iniciativas sencillas pero importantes como la llevada a cabo en junio de 2004 entre el área de Consumo de la Generalitat de Catalunya y la secretaria de la Comisión de seguridad de los consumidores del Gobierno de Francia, para editar la guía «vacances segures-Prudence en vacances» que contiene recomendaciones de seguridad para los turistas y tiene como objetivo prevenir a los consumidores ante riesgos y accidentes, en las estancias en las playas, la montaña, los establecimientos turísticos, el cuidado en el agua, etc... y que se distribuye en las oficinas de turismo de Catalunya y de Languedoc-Rousillon.