

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN
CONVOCATORIA 2013 – 2015

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS

EL REGIMEN INTERNACIONAL DE SEGURIDAD DEL
TRANSPORTE AEREO CIVIL

LUIS ANTONIO UMBRIA ACOSTA

JULIO 2016

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN
CONVOCATORIA 2013 – 2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS**

**EL REGIMEN INTERNACIONAL DE SEGURIDAD DEL
TRANSPORTE AEREO CIVIL**

LUIS ANTONIO UMBRIA ACOSTA

**ASESOR DE TESIS: FREDY RIVERA VELEZ
LECTORES DE TESIS: DANIEL PONTÓN Y DANIEL SANSÓ-RUPERT**

JULIO 2016

A ti Luis Antonio.
*Porque más que un hijo,
eres mi gran amigo e incondicional compañero,
siempre has estado conmigo en todas mis luchas.*

A ti María Virginia.
*Mi bella esposa, porque a pesar de la distancia
preferiste confiar en mis sacrificios para
compartir mis alegrías.*

Quito, Julio 2016

AGRADECIMIENTOS

A mi madre CARMEN CECILIA,
porque siempre nos enseñó a ser constantes
para lograr completamente los objetivos.

A mi padre LUIS ANGEL,
porque nos llevó adelante como una familia,
con su trabajo honesto, su sabiduría sencilla,
y su fortaleza inquebrantable.

A mi hermana ENEIDA,
porque siempre entrega su cariñoso apoyo.

A mis hijos queridos,
porque gracias a ellos me inspiré
para luchar día a día dándoles los buenos ejemplos
que recibí de mis padres.

Al Doctor FREDY RIVERA,
maestro y mentor académico,
por su apoyo y oportunos consejos.

A FLACSO ECUADOR, *alma mater* y familia,
por haberme admitido en sus aulas.
Espero poder formar parte del orgullo
que como escuela anhelas sentir de tus pupilos.

INDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN.....	8
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I.....	16
LOS RÉGIMENES DE SEGURIDAD EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES.....	16
Antecedentes teóricos.....	16
La seguridad nacional y su impacto en las relaciones internacionales.....	17
El concepto de seguridad.....	18
Amenazas y riesgos en el contexto internacional.....	20
Aproximación teórica al problema.....	22
Poder e interdependencia.....	23
Segurización, regímenes y gobernanza.....	27
Los supuestos necesarios para un régimen de seguridad.....	33
La anarquía en el sistema internacional.....	34
Cooperación internacional en materia de seguridad.....	35
Ganancias relativas versus ganancias absolutas.....	37
Orden de prioridades para los actores.....	38
Intenciones versus capacidades.....	39
Institucionalidad y gobernanza internacional.....	40
CAPÍTULO II.....	42
LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DEL TRANSPORTE AÉREO CIVIL.....	42
La seguridad nacional y la protección del transporte aéreo.....	42
La amenaza del terrorismo fundamentalista.....	44
El transporte aéreo comercial como objetivo del terrorismo.....	44
Vulnerabilidades y estructuras de oportunidad delictiva.....	51
Impacto: Respuestas institucionales internacionales.....	54
Respuestas a la amenaza del terrorismo.....	55
Convenios internacionales.....	56
Estándares y prácticas recomendadas.....	59
Resoluciones de la Asamblea General de la OACI.....	59
Respuesta institucional no gubernamental.....	63
Eficacia jurídica de las respuestas internacionales multilaterales.....	64
El régimen internacional de protección de la aviación civil.....	66

Organismos internacionales de gestión institucional.....	66
Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).....	66
Asociación para el Transporte Aéreo Internacional (IATA).....	69
Configuración y rasgos de funcionamiento del régimen.....	70
Estados con alto perfil de amenazas.....	74
Estados Unidos de América.....	74
Unión Europea.....	80
Variables de relacionamiento entre Estados según el perfil de amenazas.....	87
Volúmenes del tráfico aéreo y exposición al riesgo.....	90
CAPÍTULO III.....	94
PODER E INTERDEPENDENCIA EN LA PROTECCIÓN DEL	
TRANSPORTE AÉREO CIVIL.....	94
La percepción de la anarquía y el interés por la cooperación.....	94
La interdependencia ante las amenazas al transporte aéreo.....	95
Cuba y los secuestros aéreos de los años 60 y 70.....	96
El equilibrio mantenido por la OACI.....	98
Los contrapesos de la seguridad de aviación dentro de la Alianza	
Transatlántica.....	100
La segurización del transporte aéreo civil.....	107
Capacidades políticas y distribución de beneficios: Las asimetrías	
originadas por la interdependencia.....	109
Asimetrías absolutas.....	109
Asimetrías relativas.....	112
Los modelos securitarios en el transporte aéreo.....	115
La imposición del discurso securitario en el transporte aéreo civil.....	116
Multilateralidad y gobernanza en el régimen internacional de seguridad.....	119
El desempeño de la OACI en la gestión de su área temática.....	119
Variables para la activación de la cooperación en la OACI.....	123
La influencia internacional en la orientación del sistema.....	127
El PNR como adquisición de la OACI.....	129
La prohibición de líquidos, aerosoles y geles (LAGs).....	131
Los espacios de cooperación y la segurización del transporte aéreo.....	133
Conclusiones.....	138
Glosario de términos.....	144
Abreviaturas utilizadas.....	147
Bibliografía.....	148

INDICE DE TABLAS

Tabla 1	Evolución del contexto histórico del terrorismo en la aviación civil...	47
Tabla 2	Ataques a vuelos comerciales en América Latina, entre 1976 y 2012.....	49
Tabla 3	Amenazas, tácticas y objetivos de los ataques a la aviación civil.....	52
Tabla 4	Respuestas Multilaterales para la Prevención y Represión de los Ataques a la Aviación Civil.....	57
Tabla 5	Resoluciones de la OACI antes de los ataques de Septiembre 2001.....	61
Tabla 6	Resoluciones de la OACI posteriores a los ataques de Septiembre 2001.....	63
Tabla 7	Estructura del régimen internacional de seguridad de aviación.....	71
Tabla 8	Marco legal de Estados Unidos anterior al 11 de Septiembre del 2001.....	77
Tabla 9	Marco legal de Estados Unidos posterior al 11 de Septiembre del 2001.....	78
Tabla 10	Iniciativas de seguridad adicionales a los cuales deben someterse los operadores aéreos extranjeros que vuelan a aeropuertos estadounidenses.....	81
Tabla 11	Eventos relacionados con terrorismo en aviación ocurridos en Europa a partir del año 2001.....	83
Tabla 12	Consideraciones contenidas en el Reglamento (CE) N° 300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, que tienen repercusión en los países no comunitarios.....	86
Tabla 13	Cantidad de eventos terroristas registrados por países de Norteamérica y de la Unión Europea (entre 2010 y 2014).....	88
Tabla 14	Cantidad y proporciones porcentuales de vuelos internacionales entrando al espacio aéreo estadounidense, por regiones, durante el año 2015.....	92
Tabla 15	Apoderamientos de aeronaves registrados globalmente y casos relacionados con solicitudes de asilo en Cuba (Años 1964-1974).....	97
Tabla 16	Impacto de las iniciativas de seguridad de aviación, en términos de interdependencia entre la Unión Europea y los Estados Unidos.....	106
Tabla 17	Temática de los anexos al Convenio de Chicago de 1944, que agrupan a los estándares que le dan forma al Régimen Internacional del Transporte Aéreo.....	120
Tabla 18	Espacios de cooperación y segurización.....	136

RESUMEN

Los ataques terroristas de septiembre del 2001 marcaron una inflexión en el manejo político que la comunidad internacional había dispensado a este problema. Desde entonces esta amenaza ha estado atenta a las vulnerabilidades existentes en muchos lugares del mundo para acercarse a sus objetivos.

Este asunto ha sido tratado como serio problema para el libre desempeño político de los Estados en el contexto internacional y en torno a él se ha creado un gran espacio para las relaciones internacionales condicionadas por procesos de segurización. El tradicional régimen internacional de seguridad de aviación que formalizó su existencia en 1974 sufrió un revés en el 2001 que le obligó a plantear nuevas referencias de cooperación internacional para el manejo del terrorismo.

Dado que el mayor peso de ambas amenazas recae sobre los intereses de los Estados Unidos y la Unión Europea, estos actores han influido dentro del contexto internacional para liderar la segurización contra el terrorismo imponiendo medidas preventivas dotadas de *enforcement* internacional; pero sus aplicaciones han mostrado que están orientadas por alguna selectividad determinada por los rasgos políticos y económicos de los Estados con quienes se gestiona la cooperación. Estas diferencias se encuentran marcadas por condiciones de interdependencia principalmente económica y política, que determinan qué tan asimétricos pueden ser los vínculos cooperativos creados para contener al terrorismo como amenaza a la seguridad del transporte aéreo.

Palabras claves: Amenazas, Segurización, Cooperación, Interdependencia.

INTRODUCCIÓN

Desde el momento en el cual se produjo la masificación del transporte aéreo civil, el terrorismo internacional encontró un instrumento adicional para proyectar y potenciar sus objetivos de presión política a través de secuestros y sabotajes realizados contra rutas aéreas comerciales, casi siempre de alcance internacional. La transformación del orden mundial que se inició en 1989 también alteró la orientación de los actos terroristas. El nuevo orden mundial generó un “contra-orden” también con novedosos objetivos estratégicos que se fueron mostrando en forma progresiva durante los años 90 y culminaron su aparición con los ataques ocurridos en New York y Washington DC mediante el estrellamiento de cuatro aeronaves de pasajeros contra objetivos fijos en tierra.

En la actualidad esta cuestión implica un impacto en la eficacia de los controles de seguridad aeroportuaria que a su vez deben ceñirse a los estándares internacionales. Los Estados que han sufrido la mayor victimización del terrorismo actual han ejecutado acciones específicas y necesarias para la contención. Por ello la Unión Europea y los Estados Unidos han securizado este tema a través de un discurso político que proyecta las funciones policiales de las agencias de imposición de la ley más allá de sus propias fronteras. Esto constituye un avance importante hacia la lucha consolidada contra el terrorismo porque exige la producción de cooperación bajo un esquema de securización que abre la posibilidad de gestionar los riesgos propios con alcance extraterritorial dentro de los espacios de competencia política de otros Estados.

Este problema se concentra en las relaciones internacionales debido a que el terrorismo fundamentalista ha configurado redes intrincadas que hacen difícil advertir sus operaciones porque están especializadas y divididas de manera sofisticada. Además de lo complejo de su contención, también es complicado judicializar los delitos que se cometen porque ninguna acción delictiva se realiza en forma íntegra bajo la competencia territorial de un solo Estado.

Como es de esperarse los actores victimizados y con amenazas vigentes (Estados Unidos y la Unión Europea) han terminado convirtiéndose en “actores securizadores” y el resto de la comunidad internacional en “actores securizados” por ellos. Esto significa que los primeros reaccionan a las amenazas cambiando de manera drástica políticas de seguridad y facilitación de servicios, y los segundos deben adaptarse a ellas y cooperar

aun pasando por encima de las limitaciones impuestas por la soberanía, para mantener los vínculos de interconexión que se traducen en un copioso intercambio comercial, financiero, político, social, cultural, etc. En resumen, son vínculos condicionados por una interdependencia que les adjudica un valor económico superior al costo adaptativo de los cambios de políticas por parte de los actores segurizadores.

Relevancia del tema de investigación

De acuerdo a lo ya mencionado, los riesgos causados por el terrorismo fundamentalista son significativos dentro de las relaciones internacionales porque ameritan acciones de gestión que trascienden las fronteras de los Estados por medio del requerimiento de cooperación. Su análisis facilita la visualización de nuevas formas de gestión orientadas a optimizar la cooperación securitaria, sobre todo en los aspectos operativos compartidos entre los gobiernos.

Los problemas de seguridad, en especial en un medio de transporte masivo, siempre han sido de interés general. Desde la primera oleada de secuestros y sabotajes en aeronaves y aeropuertos ocurridos en los años 60 y 70, la preocupación se extendió demasiado por el simple hecho de la vulnerabilidad que representa viajar por aire. Pero las diferencias que hoy se observan en cuanto a los objetivos estratégicos y las acciones tácticas del adversario son bastante distintas a las que se conocieron durante la segunda mitad del siglo XX.

Esta transformación constituye en sí misma un reto que repercute en la forma de gestión cooperativa en cuanto a la amenaza y pone al descubierto que las relaciones de colaboración securitaria inter-estatal no son homogéneas porque se han estructurado de manera distinta entre unos y otros. Se presume que las heterogeneidades están caracterizadas por el manejo que se les da según el país al cual se le requiere la cooperación. Para esto es importante, entre otras cosas, explorar las expresiones discursivas comunicadas por los altos representantes políticos con el fin hacer converger voluntades y generar cooperación en una dirección preestablecida. Su confrontación puede ayudar a encontrar hallazgos muy pertinentes a la comprensión de la cooperación que es motivada por problemas de seguridad.

Existe la presunción de existencia de procesos de segurización selectiva que son resultado de las valoraciones que hacen unos Estados con respecto a otros en el juego

político internacional para imponer restricciones y formas de gestión de riesgos que no siempre son equitativas. Esto es un punto revelador para conocer qué es lo que determina el comportamiento del régimen al momento de impulsar acciones colectivas internacionales de contención frente a amenazas tan importantes.

La forma como se ha desarrollado la cooperación institucional multilateral y la cooperación bilateral securizada es motivo de interés porque pone al descubierto la existencia de variables que intervienen para ayudar a entender las proporciones dentro del reparto de beneficios y costos y la heterogeneidad de los intercambios estructurados por las relaciones cooperativas.

Los planteamientos teóricos de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye en el texto *“Poder e Interdependencia”* (1977, 1988) facilitan herramientas para interpretar el funcionamiento del régimen internacional de seguridad de la aviación civil. La convergencia de dos órdenes o estructuras –uno negociado y otro impuesto– para la obtención de cooperación internacional, hace necesario también determinar por qué es posible encontrar estos paralelismos en torno a un mismo problema (Young, 1982: 282-284).

Tomar como punto de partida a estos autores identificados con la corriente epistémica neoliberal institucional podría al principio advertir sesgos con respecto a la naturaleza del régimen internacional securitario que constituye el núcleo de esta investigación. Pero en el tema se encuentran posiciones eclécticas en cuanto al uso hegemónico del poder internacional, a los contrapesos presentes en las relaciones de interdependencia y a las recíprocas percepciones inter-estatales, para lograr equilibrios duraderos en la cooperación securitaria.

Planteamiento metodológico

La hipótesis de investigación con la cual se inicia este trabajo declara que a partir de los ataques consumados el 11 de septiembre del 2001, la gestión extraterritorial de la amenaza representada por el terrorismo fundamentalista generó procesos de securización selectiva debido a las asimetrías que el poder y la interdependencia entre las naciones provocan en el funcionamiento del régimen internacional de seguridad de la aviación.

Esto traduce los cuestionamientos que guían la investigación procurando determinar qué tan importantes son las posibles variables intervinientes (la intensidad del tráfico aéreo, el volumen de interconexión y las características del espectro de amenazas constituido por el terrorismo fundamentalista) frente al poder internacional que detentan algunos Estados y a las relaciones de interdependencia que los vinculan con el resto de la comunidad internacional. El desarrollo de nexos para la gestión compartida de los riesgos securitarios se puede ver reflejado en el régimen existente para producir la cooperación.

El trabajo descansa sobre un diseño metodológico en el cual predomina la investigación cualitativa, aunque hay una modesta presencia de datos cuantitativos que complementan a los rasgos aislados para el análisis. Este diseño es aplicado mediante la selección y análisis de casos tomados de la realidad relacionados con la gestión de asuntos internacionales inherentes a la seguridad de la aviación civil. El análisis es realizado bajo los prismas conceptuales vinculados a las teorías de la interdependencia y de los regímenes internacionales.

Las técnicas de investigación empleadas son dos. Primero, el análisis de los documentos producidos por organismos internacionales (OACI, IATA) y por los gobiernos de los Estados que han sido convertidos en mayores objetivos de ataque para el terrorismo y luego, la consulta de bases de datos en las cuales se registran magnitudes relacionadas con el tráfico aéreo y con las amenazas ya conocidas. También han sido incorporadas en forma directa las valoraciones profesionales aportadas por el autor, como resultado de su propia experiencia laboral durante cerca de diez años como administrador del sistema de prevención y control securitario para varias compañías de aviación en países de la región andina.

Los documentos recopilados han sido reseñados extrayendo de ellos los elementos informativos que dan cuenta de la percepción de amenazas que los representantes políticos emplean para promover la cooperación y bajo qué términos la esperan. En cambio la información extraída de las bases de datos y compilada según el diseño de la investigación, provee supuestos muy útiles que apoyan las posiciones de los actores para adherirse a un orden negociado, o a uno impuesto.

El abordaje inicial del problema es efectuado por medio del análisis de la forma como terrorismo fundamentalista se ha convertido en insumo para el sistema de

protección del transporte aéreo. Esta amenaza determina criterios para la gestión securitaria internacional, pero a nivel operativo dentro de la industria de la aviación civil aun es necesario trabajar con mucho análisis, con respecto a las aproximaciones del terrorismo junto al crimen organizado frente a la misma estructura de oportunidades delictivas creadas a través de la corrupción.

Estudiando la relación causal que se declara en la hipótesis acerca de la presunta vinculación entre el aprovechamiento de la influencia política internacional y las ventajas estructurales derivadas de la interdependencia para seleccionar mecanismos de securización del transporte aéreo, se ha tomado como unidad de análisis para la investigación a un conjunto de actores representado por la Unión Europea y los Estados Unidos. Pero antes, para confrontar y resaltar los rasgos encontrados en esa unidad frente a la cooperación multilateral no securizada, también se ha demarcado para el análisis a los organismos internacionales encargados de producir cooperación multilateral (OACI, IATA) mediante la creación de reglas de juego internacional que son referencia en esta materia.

La meta que se busca es explicar en forma específica cómo se determinan las respuestas que los Estados proveen, tanto desde la perspectiva de los actores que securizan como desde la de los actores que están bajo securización. También se ha procurado proporcionar un modelo interpretativo acerca de la forma de alineación de estos espacios de cooperación securizada para facilitar el entendimiento de las actuaciones tanto multilaterales como bilaterales.

Estructura de la tesis

Para localizar el marco teórico bajo el cual se realizará el análisis de las variaciones que puede mostrar este régimen internacional, se hace un amplio recorrido por los elementos conceptuales útiles a la demostración de su relevancia dentro de las relaciones internacionales en el campo de la seguridad. Con el fin de evitar la sospecha de sesgos teóricos creados por el debate entre las corrientes epistémicas, los conceptos van siendo contrastados entre unos puntos de vista y otros para encontrar posturas eclécticas que encajen con la realidad.

En esta primera parte se han expuesto algunos de los más significativos aportes de reconocidos autores que se aproximan a perspectivas ontológicas con respecto a la

seguridad y a sus implicaciones en la política internacional. Luego se pasa a la revisión de conceptos que son fundamentales y a los cuales se ha acudido como herramientas de análisis relacionadas con el problema de investigación.

En tal sentido los conceptos de “*poder*” e “*interdependencia*” aparecen como supuestos básicos de la hipótesis de trabajo declarada. También se han tomado como nociones principales la “*segurización*” y la “*gobernanza global*” porque apoyan la producción de inferencias acerca de la configuración de las relaciones cooperativas seguritarias de alcance internacional; y finalmente a la teoría de los regímenes internacionales porque en sus variados desarrollos es posible encontrar pistas de aclaración con respecto a las reglas de juego existentes para la cooperación internacional entre los Estados en función de intereses comunes.

El marco referencial revisa de modo cuidadoso la amenaza de terrorismo para explicar en detalle cómo se vincula con las operaciones de aviación, haciendo un poco de énfasis en el aprovechamiento de estructuras de oportunidad delictiva en los terminales aeroportuarios. A esta amenaza han respondido tanto los organismos intergubernamentales como los actores privados vinculados a la industria de la aviación civil con iniciativas institucionales que son reseñadas para mostrar sus orientaciones discursivas en torno a la gestión internacional de los riesgos.

Continuando en el mismo capítulo se detalla la constitución y funcionamiento de los organismos internacionales que hacen gestión dentro de la industria y cómo se encuentran relacionados de manera estructural dentro del régimen para cumplir sus atribuciones y responsabilidades. En tal ilustración se representan los dos órdenes de relacionamiento que confluyen: una parte negociada en forma multilateral y otra impuesta por actores segurizadores. Ambas concurren y se complementan para lograr resultados eficaces a nivel internacional.

Por último se incluyen en el capítulo algunas observaciones acerca de cómo ha sido el comportamiento de los actores segurizadores en función de sus vínculos recíprocos y se agregan algunos datos provenientes de resúmenes estadísticos que revelan proporciones cuantitativas sobre la interconexión aérea que suelen considerarse como circunstancias condicionantes para las relaciones internacionales en este campo.

El desarrollo metodológico de la tesis nos lleva a confrontar analíticamente las perspectivas teóricas sobre la seguridad como un objeto de estudio, frente a las

referencias fácticas recopiladas con respecto al impacto del terrorismo en el transporte aéreo. Para realizar este análisis se han tomado algunos casos referidos en el Capítulo II que ayudan a evidenciar si las tendencias de cooperación en la seguridad del transporte aéreo responden o no a las suposiciones hipotéticas iniciales.

Entre las variables que describen el comportamiento de los Estados se encuentra el entendimiento de la anarquía internacional y la inclinación por la cooperación que deciden los altos representantes políticos de los actores involucrados. También se cuenta el alcance de las capacidades políticas frente a la distribución de beneficios en un contexto de asimetrías y disposición de modelos securitarios para la protección del transporte aéreo. De la investigación de referencias sobre las formas institucionalizadas para la obtención de cooperación internacional en este régimen, se han extraído algunos patrones de relacionamiento que están evidenciados a través de referencias históricas recientes.

Los casos que son mencionados y analizados muestran a partir de los aportes empíricos los rasgos de comportamiento del régimen frente a las variables que los afectan en la producción de cooperación internacional.

CAPÍTULO I

LOS RÉGIMENES DE SEGURIDAD EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Se ha dicho una y otra vez en este recinto, hasta el cansancio, que todo tratado conlleva algún sacrificio de soberanía. Esto, en modo alguno es una verdad universal, sólo se aplica a algunos tratados y es una perogrullada sobre la que no es menester seguir discutiendo. El único asunto que debemos considerar aquí es cuánta de nuestra soberanía es lícito que sacrifiquemos.

Discurso del Senador Republicano HENRY CABOT LODGE, ante la Cámara Alta del Congreso de los Estados Unidos, para impugnar la adhesión al Tratado de Versalles y la entrada de Estados Unidos en la Sociedad de Naciones

Washington DC, 12 de agosto de 1919.

A partir de la hipótesis de investigación presentada para explicar las variaciones de funcionamiento presentes en el régimen internacional de seguridad de la aviación surge un conjunto de conceptos cuyo desenvolvimiento en las principales corrientes epistémicas es necesario analizar.

La forma como se ha planteado esta posible solución investigativa para el problema que es objeto de estudio, nos lleva desde su inicio a presentar las distintas perspectivas bajo las cuales se concibe a la seguridad y a los regímenes internacionales que tienen por objeto impulsar la gestión de algún tipo de riesgo. También es muy importante analizar la teoría de la interdependencia y el análisis de los procesos de segurización como formas institucionalizadas de requerir cooperación para proteger ciertos asuntos que son de interés fundamental para la preservación del Estado.

Antecedentes teóricos

El diverso análisis doctrinario sobre la seguridad que ha tenido lugar en los últimos años ha dado como resultado varios esquemas de definición y categorización para precisar su esencia. El concepto ha sido situado en un plano analítico de enlaces multidimensionales (Rivera, 2012), también en un enfoque multinivel (Morgan, 2006) y hasta en una perspectiva conceptual híbrida denominada “intersección intermística” (Snow, 2014: 19). Esto ha hecho concluir que la seguridad representa un “concepto esencialmente controvertido” (Buzan, 1991: 19). Los debates aun no cesan porque la configuración de las nuevas amenazas siempre estará impactando en la orientación

conceptual de los teóricos y practicantes de la seguridad para seleccionar, descartar, renovar o replantear las definiciones.

Las amenazas a la seguridad nacional han sido algunas de las categorías de problemas externos que los Estados han debido gestionar a partir del momento en el cual surge el concepto de Estado-Nación. Esto se encuentra muy ligado también a la aparición de la idea de soberanía nacional y a lo que ella representa para las relaciones internacionales. Sin embargo el tipo de amenaza a la soberanía a la cual estuvieron sometidas a través de la historia las naciones que gestaron este concepto, ha cambiado drásticamente porque en la actualidad el peligro originado en las amenazas militares se ha desplazado hacia el riesgo generado por las amenazas provenientes de entes no estatales.

Richard Ullman (1983: 13) presentó una definición de “amenaza a la seguridad nacional” que separa con gran exactitud a los dos factores que determinan el alcance de tal tipo de amenaza; estos factores son: 1) la potencialidad inmediata de afectar la calidad de vida de la población de un Estado y 2) la potencialidad de limitar en forma severa las opciones de selectividad en cuanto a decisiones políticas de un ente estatal, o de un ente privado dentro de un Estado.

La anterior definición tiene un nivel de abstracción ideal para subsumir de modo conceptual un amplio espectro de amenazas cambiantes de acuerdo a su efecto más o menos directo en la población y a la vez su impacto en la toma de decisiones dentro de la organización amenazada.

La seguridad nacional y su impacto en las relaciones internacionales

La seguridad nacional como valor jurídico y político en una comunidad estatal sigue teniendo relevancia, aunque ahora se percibe y se analiza desde una perspectiva mucho más amplia que la visión tradicional heredada a partir de la paz de Westfalia que estuvo vigente en absoluto hasta el final de la Guerra Fría.

Barry Buzan (1991: 18) insiste en no caer en las ingenuidades a las que lleva un concepto único e inamovible, porque la seguridad siempre ha de estar referida a amenazas y en tanto que éstas son cambiantes, la seguridad también lo es. Este autor avanza un poco más en su disquisición teórica refiriendo que la consideración conceptual de la seguridad en el ámbito de las relaciones internacionales está basada en

la orientación final de un discurso de legitimación, es decir, en la pregunta acerca de qué es lo que se busca con el establecimiento y mantenimiento del poder y para ello señala que tales orientaciones son los conceptos de “poder” y de “paz”.

En la corriente realista se resalta que siempre el comportamiento de los Estados está orientado por el “interés nacional” representado en la conquista y acumulación del poder, en previsión a que la condición anárquica del mundo requiere que cada Estado se proteja, es decir, que se garantice la seguridad necesaria ante otros actores para su propia supervivencia. En la corriente neoliberal institucional el resultado de la distribución internacional del poder crea las estructuras que determinan cómo será el comportamiento de los Estados, de ese equilibrio se origina la estabilidad y por ende la seguridad internacional. En ambos casos se observa que el concepto de “poder” es central.

El liberalismo idealista, desde su origen en los pronunciamientos del presidente estadounidense Woodrow Wilson, mostró su orientación paradigmática hacia la supresión de todas las guerras mediante esfuerzos cooperativos internacionales, democratización de los gobiernos y revitalización económica. Las derivaciones teóricas del liberalismo idealista han continuado esencialmente en búsqueda de la paz permanente, aunque difieran en algunos aspectos acerca de cómo llegar a ella y cómo mantenerla. Esta corriente propone algunos conceptos claves que en teoría se estructuran en función de la paz mundial y por ende, de la seguridad internacional: la interdependencia entre las naciones, la extensión de la democracia y creación de institucionalidad internacional (Jordán, 2013: 41).

El concepto de seguridad

La historia política mundial ha puesto de manifiesto elementos de interés e importancia para las ciencias sociales y esto ha dado lugar a la producción de innumerables conceptos explicativos y estudios analíticos sobre el comportamiento de los Estados frente a sus relaciones internacionales. Esta circunstancia ha facilitado la formación de las corrientes de pensamiento que en forma constante debaten en el campo teórico cuáles son las perspectivas que mayor poder explicativo ofrecen para interpretar la realidad y cuáles facilitan mejor la reducción de la incertidumbre siempre presente en el orden mundial.

Aunque es obvio que el problema de la predictibilidad en la política internacional siempre aparece como una dificultad epistemológica importante que motiva discusiones y distinciones filosóficas de variada extensión y profundidad, esta actividad científica ha sido beneficiosa para tratar de organizar los productos teóricos como herramientas útiles en la comprensión de la realidad (Waltz, 1988).

La problematización académica de la seguridad nacional y su posicionamiento en el contexto internacional, ha permanecido dentro del foco de atención de las diversas escuelas de pensamiento. Esto ha sido expuesto en la sección anterior con respecto a las orientaciones conceptuales del rol que cumplen el poder y la paz dentro de la construcción conceptual de la seguridad frente a las relaciones internacionales.

Para ello Colin Hay (2002: 20-23) expresa claramente que en el “realismo estructural” o “neorrealismo”, se definen algunos conceptos claves que sirven para entender la resolución de la conflictividad y el impulso a la cooperación, estos son el “equilibrio de poder” y la “estabilidad hegemónica”. Luego hace lo mismo con el neoliberalismo institucional y define como conceptos claves para el mismo fin a la “interdependencia compleja” y a los “regímenes internacionales”.

El neoliberalismo desplaza la preeminencia del poder estatal/militar como medio para imponerse frente a otros Estados, e introduce la idea de una gobernanza global como esquema que permite la interacción de los actores internacionales en un marco de institucionalidad racional capaz de reducir la conflictividad. Al final, la aproximación constructivista trata de llevar de modo conceptual a las amenazas a la seguridad nacional hacia el campo de las construcciones discursivas y se propone explicar la causa de la conflictividad a través de la “interferencia intersubjetiva” creada entre los Estados actuando bien como agentes internacionales individuales, o como bloques. Colin Hay termina identificando a un paradigma posmodernista que no da cuenta de la relevancia del concepto de seguridad nacional (Ibídem: 24-27).

Las tendencias referidas por este autor, con excepción de la posmodernista, hacen causa común en la interpretación del concepto de seguridad aunque con distintas conclusiones. Lo cierto es que en ninguno de los enfoques reseñados la seguridad pierde importancia; las diferencias mostradas radican en su operacionalización frente a la realidad y esto tiene un impacto substancial porque todas se refieren al peligro político que conllevan la conflictividad y la incertidumbre en las relaciones internacionales.

Más allá de las disquisiciones teóricas explicadas en los párrafos precedentes, la lógica de la seguridad nacional o de la seguridad del Estado, como también suele ser mencionada, ha estado indisoluble y tradicionalmente vinculada al ejercicio del poder. Esto a pesar de que algunos planteamientos teóricos novedosos, como el de Mary Kaldor (2010), dan cuenta de una inversión en los criterios de función que rompen con lo clásico en esta materia.

Pensar que cuando el Estado se protege a sí mismo a la vez está protegiendo a sus ciudadanos, encuentra sus raíces más remotas en la lógica westfaliana del ejercicio de la soberanía internacional de los Estados frente a las agresiones externas que al final ponen en riesgo la vida de su población. Pero en verdad la lógica del ejercicio del poder siempre termina distraendo este subsecuente objetivo y justo allí se pierde la esencia del absoluto argumento “Estado-céntrico” de la seguridad nacional.

En otros términos, la ecuación securitaria se construye a partir de la seguridad de la población hasta llegar a la seguridad del Estado y por último a la seguridad global o internacional y no al revés, porque concebir que la protección tiene como objetivo fundamental el aseguramiento de un ente político como el Estado, que es operada también por individuos, al final conlleva a atroces violaciones de los derechos humanos (Kaldor, 2001: 177; Orozco, 2005: 72).

Amenazas y riesgos en el contexto internacional

Desde antes que se advirtiera el auge de las amenazas no estatales contra la seguridad nacional como condición externa capaz de alterar el normal desenvolvimiento de la vida social de las personas y de la capacidad de actuación de los Estados, ya el sistema internacional mostraba sus intenciones de generar cooperación para asegurar paz y estabilidad en sus relaciones (Ullman, 1983: 13). Las dos guerras mundiales acontecidas en el siglo XX fueron escenarios de un aprendizaje traumático que combinó el idealismo con el pragmatismo en distintas proporciones y en variadas circunstancias, para operar la política exterior con el objetivo de garantizar relaciones internacionales que funcionen de manera más o menos estables.

Es obvio que las hipótesis de peligro se han abierto a claras amenazas provenientes de entes no estatales como el terrorismo, el crimen organizado transnacional y los conflictos derivados de movimientos separatistas. Pero también la

economía ha pasado a ser un campo de batalla donde se miden fuerzas entre Estados, al igual que el cambio climático, las grandes epidemias que arrasan con grupos humanos, las catástrofes naturales, los accidentes industriales de gran impacto, etc. (Hough, 2013). Por esto la definición de Richard Ullman (1983: 13) adquiere el valor operativo que ya ha sido señalado, para la comprensión de las amenazas a la seguridad nacional en el mundo de hoy.

Al dirigir la atención hacia las amenazas provenientes de entes no estatales se localiza el problema del terrorismo y sus ataques a los sistemas de transporte masivo como amenaza a la seguridad nacional e internacional, debido al gran impacto que generan en la calidad de vida de las personas que resultan afectadas tanto en forma directa como indirecta y a la afectación de la capacidad de actuación de los Estados a partir de sus acciones criminales y la perturbación anímica que generan. Sin embargo las estructuras de oportunidad delictiva que pueden ser identificadas por terroristas en los terminales aéreos son día a día utilizadas por el crimen organizado, porque vistas desde lo estructural pueden ser aprovechadas por ambas amenazas.

En el campo de las relaciones internacionales la naturaleza de las amenazas tiene una relevancia innegable debido a que desde cualquier perspectiva teórica que sea abordada la seguridad, ella determina el sentido de las estrategias de respuesta más adecuadas. No obstante, la consideración de su marcada variabilidad no puede ser desestimada debido a dos importantes razones: 1) las amenazas mutan relativamente rápido y 2) las amenazas funcionan a través de la subjetividad.

Peter Hough (2013: 14) analiza el problema de la gestión de riesgos y amenazas en el orden internacional como algo que a través de la historia ha sido visto con carácter de secreto y muy importante porque el “interés nacional” constituye un valor misterioso y recóndito, pero al mismo tiempo maleable y relativo. En la alta política se usa el término “interés nacional” como un “arcano” útil para justificar decisiones que puedan ser muy cuestionables y a través de él se encapsulan una cantidad de asuntos que muchas veces no soportan los cuestionamientos de los cuales podrían ser objeto por la opinión pública.

Manejar la seguridad del Estado a través del argumento del interés nacional casi siempre se caracterizó por restarse transparencia a sí misma, sobre lo cual también siempre encontró justificaciones doctrinarias realistas muy comunes, como por ejemplo

la contención del avance de unos países sobre los intereses de otros. El nuevo panorama de amenazas transformado al finalizar la Guerra Fría también hizo mutar las formas de análisis y gestión porque los peligros actuales tienen la capacidad de causar efectos más directos y tangibles contra la población de los Estados y por ende, le transfiere a los gobiernos serias complicaciones políticas derivadas de su hipotético deber de protección de sus ciudadanos.

El ataque a los sistemas de transporte por parte del terrorismo internacional es un claro ejemplo del cambio o la inversión de estrategias de guerra por parte de un enemigo no convencional que no opera de manera abierta como lo hacían las amenazas militares ya conocidas.

Aproximación teórica al problema

Esta investigación explora la forma cómo los Estados enfrentan las nuevas amenazas a la seguridad, sin importar si el fin es ganar y consolidar poder político internacional, si es lograr mantener la paz y la convivencia entre las naciones, o si tan sólo es asegurar la calidad de vida de la población mitigando percepciones incómodas que permiten el libre desenvolvimiento de las personas y el pleno disfrute de sus derechos individuales.

Particularmente se hace énfasis en la acción colectiva internacional que deriva hacia la creación de sistemas de gestión de las amenazas globales con responsabilidades estructuradas y compartidas entre los Estados a nivel mundial y que pueden mostrar formas de gobernanza para la toma de decisiones más o menos vinculantes sobre determinados asuntos que afectan las relaciones entre ellos.

Desde luego que el debate teórico en el campo de las relaciones internacionales entre realistas y liberalistas, ha llevado a la interpretación disímil de los problemas relacionados con las amenazas a los Estados y las respuestas producidas. La creación de un tipo más o menos normalizado de solución a los problemas comunes en el plano internacional que en forma eventual pudieran adjudicar los sacrificios hacia unos más que hacia otros, requiere formas de acción política internacional capaces de compensar beneficios y costos para el manejo de situaciones contingentes. En la acción colectiva internacional siempre se muestra de algún modo la influencia de unos actores con respecto a otros para maximizar los beneficios en forma asimétrica.

Poder e interdependencia

Los conceptos de poder e interdependencia son fundamentales tanto para entender el debate teórico dentro de las relaciones internacionales como para la interpretación de las acciones y las respuestas de política internacional que emprenden los Estados. No obstante, el hecho de que se les interprete como contrapuestos se debe de alguna forma al objetivo estratégico que fundamenta sus esquemas conceptuales frente a la práctica de la política internacional, esto es, si se orienta al poder y al conflicto, o a la paz y a la cooperación.

Las conclusiones de Hans Morgenthau acerca de que la lucha por el poder dentro de la política internacional tiene su raíz en la ambición humana de querer imponerse a los demás individuos, se corroboraron durante la década de 1930 a través de la realidad observada en el comportamiento de Alemania, Italia y Japón. Los argumentos de geopolítica orientados hacia la búsqueda del espacio vital o "*lebensraum*" que requerían como Estados, primero para asegurarse su propia subsistencia frente a otros y luego para ejercer con mayor eficacia y alcance territorial y personal sus competencias políticas estatales, son interpretadas como una clara evidencia de ambiciones por el poder (Jackson y Sorensen, 2003: 42).

También la calificación de "redundante" o "tautológica" que con insistencia se le da a las explicaciones conceptuales del realismo clásico, sin duda surgió de la afirmación de Morgenthau (1960: 53): "*La política internacional, al igual que todo tipo de política, es una lucha por el poder. No importa cuáles sean los objetivos finales de la política internacional, el poder se constituye invariablemente en el objetivo final*". Lo anterior dejó claro el argumento de que el poder es al mismo tiempo tanto instrumento como objetivo de la política internacional, y que además es el medio principal de supervivencia que los Estados procuran para superar el hipotético peligro de la anarquía.

En paralelo, el surgimiento del neoliberalismo institucional argumentó la necesidad de contrarrestar el estado-centrismo del realismo clásico y del realismo estructural para insertar la dinámica de la economía y de los mercados en las relaciones internacionales (Hay, 2002: 22). Con ello también introdujo la relevancia de dos elementos que le caracterizan y que tienen capacidad explicativa para la interpretación de formas de relacionamiento entre Estados: la acción cooperativa internacional y la interdependencia compleja entre las naciones (Jordán, 2013: 38-39).

En coincidencia con el realismo estructural esta tendencia también concede importancia a la elección racional como guía interpretativa del comportamiento de los Estados, pero en función de un conjunto de intereses económicos que forman un tejido de relaciones muy complejas, que promueven los acuerdos cooperativos y que exigen establecer lo que Robert O. Keohane definió como instituciones internacionales: “*el conjunto permanente y relacionado de reglas (formales e informales) que prescriben roles, establecen los límites a las actividades, y modelan expectativas*” (Jordán, 2013: 38).

La racionalidad se convierte en característica esencial de ambas corrientes para maximizar beneficios, en el campo político internacional para el realismo estructural y en el campo sensitivo y vulnerable de la economía internacional para el neoliberalismo institucional (Hay, 2002:28).

Las explicaciones de Robert O. Keohane (1978: 19) con respecto a la necesidad del establecimiento y mantenimiento de los regímenes internacionales sugieren que esta intersección entre el realismo estructural y el neoliberalismo institucional ha funcionado como convergencia conceptual basada en la elección racional de los cursos de acción internacional más convenientes para los actores, tomando como elementos combinados en variadas proporciones al ejercicio del poder y al requerimiento de cooperación entre las naciones.

Tal perspectiva de Keohane es útil para explicar el surgimiento del concepto de “estabilidad hegemónica” dentro del realismo estructural, según el cual los Estados dominantes determinan y transfieren poder e influencia para la constitución de un patrón de cooperación en función de reducir la incertidumbre y los potenciales conflictos y en torno a la forma cómo se relacionarán con respecto a algún asunto estratégico de interés común. A la noción de estabilidad hegemónica se le ha dado también el carácter de cuerpo teórico para explicar suficientemente cómo su establecimiento con miras a una probable dominación global por parte de una potencia única, es la condición necesaria para mantener el orden global de las transacciones comerciales y en la seguridad militar internacional (Kegley y Blanton, 2011: 66).

Otros autores profundizan el anterior concepto categorizándolo como un punto de vista racional sobre los regímenes internacionales y mostrando que el juego de intereses internacionales va promoviendo acuerdos o arreglos entre los actores en

función de sus intereses y capacidades, principalmente económicos y políticos, aunque en algunos casos también se consideran algunos objetivos y posibilidades de otra índole que influyen en la toma de los compromisos, como los ideológicos y los religiosos (Hansclever, Mayer y Rittverger, 2002: 23). El juego de intereses estratégicos entre los Estados y sus intenciones y capacidades para influir e imponerse de cierta manera dentro del contexto internacional, equivale a la base sobre la cual se construye el concepto que Keohane menciona como interdependencia compleja.

Los intereses compartidos entre los Estados pueden ser tanto de naturaleza política como de naturaleza económica, pero lo importante es que ambos generan vínculos de interdependencia. Este complejo tejido de relaciones es susceptible de producir inseguridades y dilemas a consecuencia de la multiplicidad de intereses que los actores internacionales pueden procurarse para sí y que dan lugar a conflictos, pero también puede proveer formas de interacción que proporcionen seguridad y confianza recíproca a los actores comprometidos.

La explicación de Keohane es expresa sobre este particular y está clara en cuanto a que la cooperación y el ejercicio hegemónico del poder no tienen una relación contradictoria, por el contrario, la hegemonía depende de cierto tipo de cooperación asimétrica que es apoyada y mantenida en forma exitosa por la potencia hegemónica que actúa como elemento estabilizador (Keohane, 1988: 49). Esto representa una solución de compromiso teórico-conceptual relevante para la comprensión de la constitución, funcionamiento y permanencia de los regímenes internacionales.

No obstante, la interdependencia ha sido objeto de debate académico desde hace varias décadas. Buena parte de las controversias se han debido a la necesidad de definir a qué categoría pertenece; si es un concepto que sirve para explicar un fenómeno o si por el contrario es un fenómeno que puede hacer variar al alcance comprensivo de los académicos con respecto a la interacción entre naciones.

Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, en *“Poder e Interdependencia”* (1988: 19-20), introducen al lector en el análisis de la relevancia que este concepto tiene para la política mundial a través del cuestionamiento del tipo de implicación que acarrea el uso discursivo del término “interdependencia”. Por una parte se le da sentido de “estructura” como que la interdependencia sólo está allí y los Estados deben acomodarse a ella, pero

esto al final revela reticencia con respecto al impacto que las decisiones políticas causan en las estructuras de relaciones internacionales.

Tanto ha sido el uso del término como inspiración argumentativa que Keohane y Nye compararon su valor retórico con el que cumplía el término “seguridad nacional” durante la Guerra Fría. Kenneth Waltz (1988: 206) hizo una similar observación al analizar la interdependencia en su obra *Teoría de la Política Internacional*, criticando su excesiva utilización y su escasa definición.

Para definir el término “interdependencia”, ellos explican que cualquier interacción entre actores internacionales, sea de tipo económico, político, social, etcétera, representa una manifestación de “interconexión”. Pero lo que distingue a ambos conceptos es que cuando en una interconexión hay costos impuestos por alguno de los actores hacia otros, la relación se transforma en interdependencia (Keohane y Nye, 1988: 22-23).

En este sentido la imposición de costo significa que voluntaria y conscientemente un Estado hace algo que de modo inexorable obliga otro a adaptarse a un nuevo contexto sacrificando algunas cosas como precio para obtener algún beneficio. Aunque los costos internacionales tengan algún sustrato económico, su significación es política porque implica comprometerse en la limitación de sus opciones de actuación en el contexto internacional.

Para hacer más fácil su comprensión, Keohane y Nye (Ibídem: 26) dieron dimensiones a la interdependencia a través de las implicaciones de “sensibilidad” y “vulnerabilidad”. A la primera la definen como la capacidad que tiene un actor para responder a las modificaciones imprevistas que otro introduce en sus rasgos de interconexión, pero dentro de un marco estático de políticas; y a la segunda, la especifican como la disponibilidad de adaptarse a las contingencias externas a través de nuevas políticas asumiendo consideraciones de costo.

La imposición de costo transaccional no proviene sólo de acciones unilaterales. La acción colectiva internacional materializada en convenciones que sirven de fundamento a algunos regímenes negociados exige a todos sus signatarios sacrificar algunas cosas por igual. Desde principios del siglo 20 la desconfianza en los convenios de naturaleza securitaria siempre tuvo como referencia a la afectación de la soberanía

que se causaría al comprometer posiciones de política que limitaran la capacidad de actuación internacional del Estado.

Segurización, regímenes y gobernanza

Como ha sido explicado en las anteriores secciones, el problema securitario del mundo actual está caracterizado en mayor medida por amenazas no estatales, o al menos no de confrontación directa entre ejércitos regulares. Cuando se materializan tales factores de riesgo es muy probable que se conviertan en conflictos asimétricos capaces de atacar las bases de funcionamiento de los Estados y la calidad de vida de sus poblaciones.

Esta circunstancia ha exigido la revisión de los conceptos originales con los cuales se fraguaron las explicaciones teóricas sobre la trama de relaciones que se conoce como régimen internacional, y en la cual se disponen pesos y contrapesos al poder e influencia entre los Estados para buscar una convivencia estable con poco o ningún impacto crítico entre los entes vinculados a consecuencia de las contingencias que pueden presentarse dentro del sistema.

Hoy en día los regímenes internacionales constituyen un cuerpo de conocimientos en constante desarrollo y cuestionamiento tanto desde el punto de vista teórico como desde el punto de vista de la práctica política internacional. En el caso de los regímenes de seguridad su interpretación y análisis ha reflejado los efectos del debate entre las principales corrientes académicas en el campo de estudio de las relaciones internacionales y sus variaciones intermedias, como producto del esfuerzo por encontrar sentido a la realidad frente a los conceptos. Pero también sus objetos de referencia han cambiado substancialmente para responder a preguntas como ¿para quién es la seguridad? y ¿contra cuáles amenazas se debe activar?

Por lo general la noción de “amenaza” está relacionada en forma concomitante con “violencia”, aunque también se vincula en forma coincidente con la noción de “daño”. De manera que algunos debates actuales se orientan a saber ¿de dónde, o través de quiénes, vendrá la violencia?, ¿de qué naturaleza será el daño real o potencial?, ¿cuál será su impacto? y ¿quiénes serán los más afectados? Este juego de interrogantes ha cambiado de modo significativo el sentido de la interpretación con respecto a la formación y funcionamiento de los regímenes de seguridad en la actualidad.

Luego es necesario observar cómo son las respuestas que el sistema internacional ha venido dando a los problemas que pueden ser objeto de control mediante regímenes de seguridad. La transformación y gestión de algunos de ellos como asuntos de “alta política” porque el peligro que generan está inclinado hacia la obstrucción del funcionamiento del Estado, es lo que se conoce como “segurización”.

Este desarrollo conduce a la politización del problema. Para la consolidación eficaz de sus objetivos se requiere la interposición de un discurso legitimador que en muchas ocasiones le permite vulnerar algunas restricciones institucionalizadas que ya existen en favor de la convivencia y el respeto por el orden jurídico (Buzan et al., 1998: 23-26). Esto es lo que Thierry Balzacq (2005: 171) denomina “construcción lingüística de un problema de seguridad”.

Y por último, cuando las manifestaciones reales o supuestas de vacío de poder internacional exigen coordinación horizontal entre los Estados para reducir la potencialidad de anarquía e incertidumbre, se establecen reglas y patrones de comportamiento que los involucrados asumen luego de racionalizar los beneficios de su aceptación, creando estructuras de gobernanza que no son exactamente estructuras de dirección jerárquica dentro del sistema internacional sino de cooperación “concertada” a instancia de las estructuras hegemónicas.

La noción de gobernanza revela “*la constitución sistemática de objetivos estratégicos para la gestión institucional de los asuntos humanos*” (Kaldor, 2001: 179) y cuando al término se le adjetiviza como “internacional” adquiere relevancia porque se transforma en una respuesta a la idea de inexistencia de gobierno o poder supranacional capaz de imponer un orden mediante la coerción, tal como lo haría un Estado-Nación.

Un ejemplo de lo anterior encuentra su clara referencia en el régimen internacional establecido a partir del Convenio de Bagdad en 1960 que dio origen a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Su objetivo declarado fue la regulación de las cuotas de extracción y colocación internacional del crudo bajo un esquema de gobernanza internacional para que los beneficios resultaran compartidos de manera equitativa y colectiva entre los productores, para generar mecanismos institucionalizados para la reducción de la incertidumbre que genera la guerra de precios y con ello contener la potencial conflictividad en el manejo de los mercados (Duffield, 2001: 25).

La demanda y el abastecimiento internacional de petróleo ha sido capaz de generar presiones internacionales que se presentan a sí mismas como un elemento concomitante en la confrontación desde el punto de vista político y que desemboca en problemas de seguridad energética mundial.

Aunque el sistema OPEP no podría ser considerado como un régimen que administra riesgos y amenazas directas contra la existencia de los Estados, sí tiene serias implicaciones políticas y por consiguiente también securitarias para el mundo. Y de acuerdo a lo que cita Stephen Krasner (1982: 3) exhibe los claros rasgos de un régimen cooperativo que reúne voluntades multilaterales para reducir incertidumbres políticas internacionales.

También muchas alianzas cooperativas responden al funcionamiento de sistemas configurados para mitigar el efecto de la incertidumbre con respecto a la participación de actores estatales y no estatales en cierto tipo de actividades que suelen estar prohibidas tanto en el ordenamiento jurídico-penal de los países como también en normas sustantivas de proscripción internacional, conocidos como régimen globales de prohibición (Nadelmann, 2008: 531). Sobre este concepto descansa la persecución penal internacional tanto del terrorismo como de las manifestaciones del crimen organizado.

Explica Ethan A. Nadelmann (Ibídem: 532) que existe una variedad de razones que impulsan el avenimiento de este tipo de regímenes que coinciden con las causas que originan a las normas penales domésticas, entre ellas cuentan: 1) la protección de “intereses nacionales” de algunos Estados que tienen influencia política como para imponerlos, 2) disuadir y reprimir actividades indeseables, por lo general consideradas delictivas en la mayoría de los países, 3) prever orden, seguridad y justicia entre los Estados comprometidos y 4) imponer representaciones simbólicas, o constructos discursivos, cargados de valores, prejuicios y creencias que pueden dar origen a imperativos normativos.

Es decir que en los regímenes internacionales de prohibición hay una importante carga intersubjetiva que se fundamenta en apreciaciones y creencias compartidas entre quienes representan en lo político a los Estados comprometidos. Ellos tienen una base jurídica que opera domésticamente en muchos países a la vez desarrollando una estructura de imposición discursiva que funciona en la política a nivel internacional.

Nadelmann (Ibídem: 532) atribuye esto a elementos subjetivos, como la presión moral, pero también a una potencialidad delictiva que puede afectar las opciones de selectividad en cuanto a decisiones políticas de un ente estatal, o de varios de ellos (Ullman, 1983: 13). Estos tipos de regímenes con relativa frecuencia acaban transformados en procesos de securización.

En su clásica definición de regímenes internacionales, Krasner (1982: 3) citó el término “conjunto de arreglos gubernamentales” también ya utilizado por Keohane y Nye como categoría básica para construir una definición de regímenes internacionales a partir de la idea de un entramado de relaciones entre actores internacionales orientadas por la necesidad de cooperación ante situaciones que exigen regularizar comportamientos y controlar sus efectos. Ese tejido de relaciones materializa la voluntad multilateral de los actores para contener problemas que de algún modo afectan sus relaciones políticas internacionales.

Por otra parte los regímenes de seguridad han sido entendidos durante mucho tiempo como alternativa para institucionalizar la convivencia pacífica de los Estados, promover compromisos para reducir incertidumbre y prevenir agresiones como forma de respuesta a contingencias políticas en ámbitos reales de la sociedad internacional.

Este planteamiento sigue la lógica del manejo de las amenazas militares de unos países con respecto a otros, pero ante el auge del terrorismo fundamentalista como un peligro proveniente de un ente no estatal las doctrinas de seguridad contemporáneas han debido ocupar más su atención en él como un riesgo más cercano y factible, para lo cual los regímenes de seguridad aparecen de nuevo como alternativa institucional para hacer frente común también a las nuevas amenazas y para promover cooperación con respecto a la gestión eficaz del riesgo.

Los asuntos de seguridad de los ciudadanos, tales como criminalidad, salud pública, conservación ambiental, abastecimiento de alimentos, transportes y comunicaciones, gestión económica y de procesos productivos, entre otros, tienen alguna naturaleza política porque reflejan el ejercicio del poder a través del establecimiento de actos de control por parte del Estado. Pero rara vez estos asuntos se mueven hacia la esfera de la alta política, a menos que sus efectos hayan mostrado capacidad suficiente como para socavar las bases de funcionamiento de las instancias de

gobierno, lo cual sí sucede con los asuntos militares y de seguridad nacional que sí permanecen en tal agenda.

Esto determina cuándo se considera que un asunto securitario puede pasar a ser entendido como de “alta política” y cuándo no. La ecuación de gestión securitaria se balancea entre dos términos ya mencionados antes, que son el funcionamiento del Estado y la calidad de vida de las personas.

La noción tradicional de seguridad nacional despeja su ecuación a partir de la capacidad decisoria y operativa del Estado, pero la actualizada noción de “seguridad humana” se orienta en sentido contrario. Esto trae nuevos desafíos porque las interpretaciones que se asoman tanto en un sentido como en el otro tratan en forma muy estéril de justificar sus preeminencias, cuando el sentido tanto de la gobernabilidad interior como de la gobernanza internacional exige un manejo simultáneo, sistémico y equilibrado de ambos términos.

Cuando se analiza se analiza desde el punto de vista conceptual al sustrato material de un régimen internacional, tanto Robert Jervis (1982: 334) como Stephen Krasner (1982: 3) coinciden en muchos de sus elementos constitutivos. El primero se concentra en los regímenes de seguridad en cambio el segundo lo hace en sentido más general. Pero ambos incluyen como elementos esenciales a los “principios, normas y reglas”. Luego Jervis habla de creencias en comportamientos compartidos que generan expectativas de cooperación recíproca, lo cual Krasner menciona en modo equivalente como expectativas convergentes. En ambos casos el elemento expectante es un elemento cognitivo y legitimador.

Robert Jervis (1982: 334-335) describe también ciertas condiciones políticas que favorecen el establecimiento de los regímenes de seguridad. Tales requerimientos al ser llevados a un plano de generalización que no sea sólo militar, mediante la elevación del nivel de abstracción que requiere el concepto de seguridad nacional contemporánea, serían:

- 1) Que los Estados con mayor poder e influencia quieran establecerlo, es decir, que un escenario de interacciones más reguladas les otorgue mayores beneficios que la actuación en forma aislada e individual;

- 2) Que los actores involucrados estén convencidos de que todos comparten el mismo valor que de manera colectiva se pretende dar a la seguridad mutua y a la cooperación;
- 3) Que los Estados con mayor poder e influencia perciban que la dinámica general de las amenazas no podrá ser gestionada en forma eficaz en forma individual sino involucrando a otros países a través de esfuerzos cooperativos; y
- 4) Que las acciones individuales de contención de amenazas resulten muy costosas e inciertas en cuanto a resultados.

Partiendo del supuesto de que en la actualidad el terrorismo puede ser observado como manifestación no tradicional de anarquía, capaz de proyectar riesgos graves y directos con respecto a la seguridad de las personas y en consecuencia, capaz de generar afectación política para los Estados, los gobiernos se ven obligados a promover la cooperación.

El combate al terrorismo fundamentalista, dado que se empezó a manejar por equivocación como una guerra convencional, ya ha comprometido a otros Estados en esfuerzos cooperativos que implican operaciones militares conjuntas sobre teatros de operaciones establecidos en territorios donde se requiere también cooperación del gobierno local para poder garantizarse ciertos apoyos a través de intercambios militares y policiales. En forma muy parecida se ha administrado la respuesta al crimen organizado en ciertas zonas del mundo y finalmente ambas reacciones conllevan transferencia de equipos, tecnología y entrenamiento, que terminan alterando las correlaciones de poderío militar de las regiones afectadas.

Esta condición es lo que también Jervis (1978: 137-141) explicó como “formas de cooperación bajo el dilema de seguridad”, que antes se estructuraban en función de la incertidumbre causada por la competencia en el juego político entre las naciones pero ahora se ensamblan en función de la incertidumbre causada por las amenazas no tradicionales dentro de un escenario de conflictividad asimétrica.

También puede suceder que algunos Estados no deseen cooperar en forma directa y oportuna con los que sí están comprometidos con la contención de las amenazas, porque sienten que no les trae beneficio alguno involucrarse y en otras

ocasiones porque las afinidades políticas son divergentes. No obstante las respuestas internacionales a la abstención cooperativa con respecto a la segurización de ciertos problemas y a la acción de la gobernanza internacional requerida para determinados temas, puede terminar llevando al Estado “*free-rider*” al plano de la cooperación evitando excluirse del sistema para obtener los beneficios que la interdependencia económica conlleva.

Los supuestos necesarios para un régimen de seguridad

El debate teórico reciente sobre los regímenes internacionales es extenso. Tanto realistas como neoliberalistas han discutido bastante tratando de explicar cómo y porqué se forman los regímenes y luego, cuáles factores ayudan a determinar su permanencia después de formados (Hanseclever, Mayer y Rittberger, 1996: 177). Al final del debate se concluyó que la teoría de los regímenes representa un punto de “conciliación y complementariedad de las tradiciones realista e idealista de las Relaciones Internacionales...” (Cahueñas, 2013: 16).

Las distinciones hechas por Hanseclever, Mayer y Rittberger (2002: 178) dividen el estudio de los regímenes en perspectivas que se basan en una clasificación ontológica. Esto significa que el análisis se fundamenta en la esencia que les da origen y que les permite funcionar, es decir, en lo que le otorga “institucionalidad” a un régimen. Incluso los autores critican que mientras estas perspectivas teóricas se esfuerzan en competir entre ellas para demostrar mayor o menor poder explicativo, bloquean la posibilidad de complementarse y encontrar los puntos comunes existentes entre ellas para producir explicaciones más convincentes. Esto lo resumen de la siguiente forma:

Básicamente tres escuelas de pensamiento le han dado forma a la discusión sobre los regímenes: el *neoliberalismo*, que fundamenta sus análisis en constelaciones de intereses; el *realismo*, que trata las relaciones de poder como variable clave; y el *cognitivismo*, que hace su énfasis en el conocimiento causal y social de los actores. Cada una de estas tres escuelas de pensamiento ha articulado y defendido una visión distinta sobre los orígenes, la estabilidad y las consecuencias de los regímenes internacionales. Al mismo tiempo, han engranado entre ellos un extendido y a menudo fascinante discurso intelectual. Aunque la confrontación entre liberales, realistas y cognitivistas, dentro del estudio de los regímenes internacionales sin duda ha sido algo saludable, la discusión que pudo establecerse entre los analistas de regímenes exploró en forma más sistemática las posibilidades de una *síntesis* o *división del trabajo* entre las tres escuelas de pensamiento (Hanseclever, Mayer y Rittberger, 2000: 6)

En el texto antes citado, Hanseclever, Mayer y Rittberger promueven una perspectiva que permite analizar los regímenes sin permitir espacios carentes de explicación convincente, como consecuencia de las diferencias teóricas establecidas entre comunidades epistémicas distintas. Determinar de manera descriptiva cómo es un determinado régimen significa establecer con claridad, entre otras cosas, sobre qué supuesto se ha formado y cómo funciona, además significa también definir qué tan efectivo y tan robusto es. Esta determinación debe dar cuenta de muchos rasgos que necesitan de complementaciones eficaces para explicar y proponer soluciones a los problemas que los regímenes están llamados a resolver en el campo de las relaciones internacionales.

La anarquía en el sistema internacional

Tradicionalmente, desde la perspectiva realista se ha considerado que “el sistema internacional es *anárquico*, lo cual significa que la política internacional como un todo no tiene ni gobernante ni autoridad, ni nada que funcione como lo hace un gobierno dentro un país” (Morgan, 2006: 2). Por lo común parten de ese supuesto para racionalizar el manejo de las relaciones internacionales dentro de un marco de desconcierto y desconfianza causado por la falta de control político superior. Esta situación es útil para justificar el comportamiento egoísta de los Estados que se refleja en acciones de auto-protección orientadas hacia la explicación a través del dilema de seguridad (Kegley y Blanton, 2011: 33).

El realismo clásico consideró que la anarquía es preferible antes que aceptar algún tipo de restricción al poder del Estado derivada de un gobierno supranacional y esta postura bloquea de modo eficaz la necesidad de obtener avances basados en la cooperación internacional porque supone ceder cuotas de soberanía correspondientes al poder del Estado (Jervis, 1978: 137). No obstante el realismo estructural coincide con el realismo clásico en cuanto al rechazo de un posible gobierno supranacional que ponga bajo control a la anarquía internacional, pero sí considera que ella es un supuesto que sirve como base conceptual a la construcción de un equilibrio en el poder político dentro del sistema internacional.

En contraposición a lo anterior los neoliberales analizan a la anarquía como una dificultad grave que debe ser resuelta a través de la creación de instituciones globales

fuerzas capaces de resolver con efectividad las contingencias del sistema mundial manifestadas en conflictividad e incertidumbre. La doctrina de la seguridad colectiva presentada por el presidente Woodrow Wilson en 1919 está considerada como un ensayo histórico muy representativo aunque fallido porque su objetivo era prevenir las agresiones arbitrarias de unos países contra otros.

Dentro del realismo la anarquía en el sistema internacional representa un supuesto esencial para la determinación de los intereses de cada Estado y para el establecimiento de planes de acción en función de la supervivencia y la seguridad. Mientras que para el neoliberalismo es la interdependencia entre las naciones el concepto clave que determina tanto la estructura de intereses nacionales como los planes de acción en función de los beneficios y la cooperación.

Desde el punto de vista de la seguridad cualquier visión que se tenga de la anarquía se relaciona en forma directa con la aparición y el control de la incertidumbre como condición de relacionamiento entre Estados. Por lo tanto es muy importante entender a la lógica de los regímenes de seguridad como una forma de contrarrestarla y a la confianza general como el objetivo de los acuerdos intergubernamentales. Ambas son parte de estrategias acerca de cómo se procura resolver tal circunstancia dentro de las relaciones internacionales (Jordán, 2013: 181).

Una tercera opción para explicar el manejo de la anarquía dentro de las relaciones internacionales es la que provee el constructivismo (Hanscock, Mayer y Rittberger, 2000: 6; Hay, 2002: 24). Según esta perspectiva el tratamiento que los Estados dan a las amenazas convencionales y no convencionales siempre contiene estrategias discursivas de legitimación de la causa propia y de deslegitimación de la causa del enemigo, además de sesgos intersubjetivos que se constituyen en germen de la conflictividad. Estos elementos y algunos otros que pueden ser evidenciados tanto en contextos de conflicto como de cooperación no encuentran una explicación exacta dentro de los conceptos y supuestos claves del realismo y del institucionalismo neoliberal.

Cooperación internacional en materia de seguridad

Entre los aportes más notorios que caracterizan al neoliberalismo están el reconocimiento de la complejidad y de las potenciales contingencias del sistema

internacional, así como también el rol crucial de mediación que las instituciones juegan en la conformación del comportamiento de los Estados y en la conversión de las voluntades en resultados colectivos para todos los actores involucrados (Hay, 2002: 14).

El renacimiento contemporáneo del liberalismo conocido con “neoliberalismo”, fue adjetivizado con la calificación de “institucionalista” porque consagra el papel de las instituciones como creadoras de contextos estructurales y de reglas de juego más o menos estables que comprometen el comportamiento de los países tanto en iniciativas particulares como en acciones colectivas.

No obstante, dentro del debate teórico se abrió un campo para las críticas y argumentaciones en contra de la eficacia que el neoliberalismo otorgó a la cooperación (Grieco, 1988), a lo cual surgieron las consecuentes respuestas que ratificaron la naturaleza utilitaria y racionalista del concepto de cooperación en la teoría institucionalista (Keohane y Martin, 1995).

Debido a que los asuntos de seguridad conllevan consecuencias que comprometen de modo insoslayable tanto al desempeño político como a la capacidad decisional de los Estados y también a la supervivencia de éstos, la cooperación en este ámbito sí presenta rasgos característicos que la distancian de la mayoría de los esquemas de acción colectiva tradicionales dentro de las relaciones internacionales. Lo complejo de esto radica en que la cooperación supone la limitación voluntaria de opciones decisionales en beneficio de algún objetivo compartido y además la motivación cooperativa suele adquirir connotaciones bastante distintas según la perspectiva teórica desde la cual sea analizada.

De acuerdo a esto la formación de instituciones internacionales capaces de procesar contingencias entre Estados que derivan en situaciones conflictivas y que poseen aptitud para reducir incertidumbres, exige compromisos cooperativos que aunque formalmente representan acuerdos de voluntades, ameritan ser analizados en profundidad para determinar si son “creíbles” en función de los intereses estatales comprometidos que están en juego. A través de esta idea se observa cómo se equiparan los conceptos de: 1) interdependencia entre actores que motiva compromisos cooperativos, y 2) necesidad de equilibrar el poder para reducir la incertidumbre y la potencial conflictividad.

Es muy importante determinar cuál es la orientación cooperativa de los actores vinculados en un régimen internacional securitario porque la motivación del compromiso proviene en forma directa de la percepción de las amenazas, sean reales o sean hipotéticas. Esto explica el rol cooperativo que los involucrados asumen y desempeñan y puede producir referencias acerca de la efectividad y la estabilidad del régimen, en modo muy probable desde la lógica del interés propio de los países más afectados que a la vez pudieran ser también los más influyentes en el sistema.

Ganancias relativas versus ganancias absolutas

El debate referido a ganancias absolutas y ganancias relativas es relevante en la teoría sobre los regímenes internacionales porque sirve de soporte al esquema de repartición de beneficios que le da vida a estos sistemas. Pero de igual forma ha creado criterios divididos entre las principales corrientes teóricas (Powell, 1991: 1303).

Según el realismo estructural, los Estados buscan obtener el mejor provecho con respecto a la absorción relativa de los beneficios generales que están asociadas a la competición política, sin distinguir cuánto terminarán ganando los otros actores. Su naturaleza siempre asimétrica desde el punto de vista político asociada al conflicto, considerará que cualquier beneficio de la contraparte, por inferior que sea, será visto como pérdida “relativa” para el Estado que pretende mayor dominación, creando dificultades para la cooperación.

En cambio en el neoliberalismo institucional las ganancias tienden a ser equitativas con respecto a la obtención de beneficios generales porque están asociadas a la cooperación. Su naturaleza paritaria considera que los beneficios proporcionales que reciben otros actores del juego político internacional deben ser justos. Por lo tanto la ganancia es “absoluta” y crea bases para la convivencia pacífica y para la erradicación de conflictos.

Un régimen internacional que tenga como objeto garantizar condiciones de seguridad para los actores involucrados produce beneficios o ganancias que deberían ser distribuidos en forma general entre los actores vinculados. Pero en la práctica internacional, el bien colectivo producido dentro del esquema institucional debe ser atractivo para los actores y su beneficio debe ser mayor que el costo de permanecer dentro del régimen.

Por ejemplo, las normas de navegación marítima pertenecen a un régimen internacional que previene las condiciones de inseguridad que se derivan de la anarquía generada si no existiera orden para el desplazamiento de embarcaciones en aguas internacionales. En este caso, todos los países que suscriben los acuerdos normativos se comprometen a que los navíos matriculados por ellos respeten las reglas internacionales porque las restricciones estatuidas para navegar son preferibles y más beneficiosas que la anarquía. Igual situación se observaría si no existieran reglas de vuelo institucionalizadas para ordenar y asegurar el desplazamiento de aeronaves en espacios aéreos internacionales.

En estos casos el bien colectivo que se distribuye es poder navegar por mar y aire en forma ordenada y libre de accidentes en espacios internacionales, y las ganancias serían absolutas porque todos se beneficiarían de él en forma equitativa según el volumen de rutas que administren. Pero no siempre es así porque en muchos casos los compromisos institucionales derivados del régimen implican limitaciones que provienen de razones de “alta política” impuestas por un solo Estado o por un pequeño grupo de ellos, lo cual hace que los beneficios se distribuyen en forma asimétrica.

Orden de prioridades para los actores

Como aplicación de la racionalidad en el comportamiento de los Estados dentro del contexto de las relaciones internacionales, Robert Axelrod (1984) presentó un desarrollo en el cual empleó la teoría de juegos y dentro de ella al modelo conocido como “dilema del prisionero” para explicar cómo éstos son capaces de seguir cursos de acción simples y/o complejos racionalizados a partir de preferencias estructuradas de manera previa (Jordán, 2013: 39).

Este modelo permite proyectar varias posibilidades de resultados entre las alternativas de cooperación y de desacuerdo, unos con distribución equitativa y otros con distribución desigual, que fueron mencionadas en la sección anterior y que como suele suceder con frecuencia han sido sometidas a debate entre neorrealistas y neoliberalistas con resultados poco beneficiosos para las aclaraciones conceptuales (Powell, 1994: 313).

La afirmación de que el comportamiento de los actores estatales es siempre auto-interesado es común desde el realismo, pero en la teoría de juegos el “interés propio” o

“auto-interés” no es sinónimo de comportamiento egoísta. En verdad, como lo explica Sánchez-Cuenca (2004: 14), un comportamiento auto-interesado por parte de un Estado es aquel que se desenvuelve con la mayor coherencia posible con respecto a sus preferencias y al orden de éstas y no en función de las preferencias de un actor político ajeno.

Intenciones versus capacidades

Uno de los elementos que la diatriba teórica no ha logrado definir con claridad es el problema de los niveles de análisis “agencia/estructura” en la dinámica de funcionamiento de los regímenes, equivalente a analizar el desenvolvimiento del sistema a través de manifestaciones de conducta y a través de la interpretación de los contextos.

Entender la existencia de los regímenes internacionales como “*órdenes internacionales parciales, constituidos intencionalmente, tanto de alcance regional como de alcance mundial, con el fin de sustraer áreas temáticas específicas de la política internacional del ámbito del comportamiento auto-interesado*” (Hans J. Morganthau, Mayer y Rittberger, 2000: 3), permite apreciar la ambivalencia del análisis agencia/estructura. La posición ecléctica de estos autores conecta al comportamiento de las agencias (intereses) con el contexto estructural para explicar la acción política (capacidad de actuación) y de allí surge un elemento ontológico que define a la dinámica interactiva del régimen a través del “conocimiento causal” que poseen los actores con respecto a la realidad social (Ibídem: 5).

En la arena internacional esto significa que al igual que muchas veces las agencias (Estados) en general, tienen intención y capacidad para influir sobre la institucionalidad internacional y hacerla funcionar conforme a sus intereses particulares, las estructuras (regímenes) también logran con frecuencia moldear el comportamiento de los actores vinculados. Charles Kegley Jr. y Shannon Blanton (2011: 43) hacen una observación muy clara con respecto al desempeño real de los actores internacionales y la distribución de capacidades dentro determinados regímenes y revelan como desde la óptica del neorrealismo se producen unas conclusiones y desde la del neoliberalismo institucional se presentan otras.

Institucionalidad y gobernanza internacional

El debate teórico acerca del juego de intenciones y capacidades en el relacionamiento de los Estados y la utilización de los mecanismos institucionales que proveen los regímenes internacionales, al igual que la discusión sobre el problema agencia/estructura con respecto al nivel de análisis de la realidad en el contexto internacional, brindan fundamentos para examinar la efectividad y la fortaleza institucional de un régimen securitario o de otra cualquier índole. Esta solidez puede ser también una clara señal del “*establecimiento concertado de objetivos estratégicos globales para la gestión de los asuntos humanos*” (Kaldor, 2001: 179), o lo que es lo mismo, señales de gobernanza en determinadas áreas temáticas de las relaciones internacionales.

Aunque toda manifestación de gobernanza supone el funcionamiento efectivo de las instituciones internacionales que le son pertinentes, Oran R. Young (1992: 161) define ese parámetro de la siguiente forma: “*Una institución es efectiva en cualquier campo, en la medida que su operación impulse a los actores a comportarse diferentemente a como lo harían si la institución no existiera, o si algún otro arreglo institucional hubiese sido puesto en su lugar*”.

Esta definición hace suponer que los rasgos que permiten valorar la fortaleza de los regímenes internacionales son: 1) la permanencia indefinida de su funcionamiento mientras el tipo de contingencias que les dio origen no sufra modificaciones sustanciales y 2) que la aceptación de su conveniencia social como opción más racional y menos costosa para evitar que la incertidumbre se mantenga.

Luego Young pasa a explicar en detalle su enfoque sobre la efectividad de las instituciones a partir de la separación de dos tipos de factores, unos endógenos y otros exógenos. Los primeros son considerados endógenos “*...en el sentido de que involucran propiedades o atributos de los arreglos institucionales en sí mismos*”; en contraposición, a los segundos los define como exógenos “*...en el sentido de que ellos involucran amplias condiciones sociales y contextuales dentro de las cuales operan los arreglos institucionales específicos*” (Ibidem: 176).

Otro punto de vista sobre la fortaleza institucional, y por ende del camino hacia la gobernanza internacional efectiva, es el que fundamenta al concepto de fortaleza institucional sobre los rasgos de “imposición” y de “estabilidad” (Levitsky y Murillo,

2010: 33). Los autores citan a John Carey (2000) para tomar el término “reglas de papel” y con ello referirse al debate sobre diseño institucional específico en lo atinente al proceso de redacción de normas. Algo equivalente al proceso de elaboración de las normas que le dan marco formal a la constitución e implementación de un régimen internacional y que por asumirse que estas reglas de papel reflejarán o generarán expectativas acerca de cómo los otros actores se comportarán, son equiparadas a instituciones (Ibídem: 32).

La imposición institucional es definida como “*el grado en que las reglas de papel son cumplidas en la práctica*” (Ibídem: 33) y esto hace también reflexionar sobre las formas de imposición o *enforcement*, las cuales dependiendo de si son externas elevan los costos de cumplimiento de las normas y si son internas los reducen, o al menos no los elevan más de lo necesario dentro de funcionamiento normal del sistema.

Esta diferenciación es relevante porque entre el supuesto de anarquía internacional y el de institucionalidad y gobernanza como respuesta, siempre va a permanecer un espacio de imposibilidad para la ejecución forzosa del cumplimiento por parte de actores influyentes que usan sus capacidades políticas y sus conductas voluntarias para eximirse de los compromisos institucionales que han quedado fuera del esquema de sus preferencias.

El otro rasgo es la estabilidad y se equipara a la noción de “durabilidad”. Esta característica es definida por Levitsky y Murillo (Ibídem: 33-34) como “*la medida en que sobreviven no sólo al paso del tiempo sino también a cambios en las condiciones - esto es, distribuciones de poder y preferencias subyacentes- bajo las cuales inicialmente se crearon y reprodujeron*”. De inmediato distinguen entre las nociones de “inestabilidad” y “cambio” en las instituciones y esto lleva también a inferir con respecto a la forma cómo interactúan y se complementan ambos elementos en la dinámica de su funcionamiento y a concluir dentro del tema de cambio y continuidad en las instituciones.

CAPÍTULO II

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL AL TRANSPORTE AÉREO CIVIL

*Ahora, no hay bala de plata para asegurar los miles de vuelos nacionales e internacionales en Estados Unidos cada día. Se requerirán inversiones significativas en muchas áreas. Y es por eso, incluso antes del atentado de Navidad, que hemos aumentado las inversiones en la seguridad nacional y en la seguridad de la aviación...
...Estas son las grandes inversiones que harán a nuestros cielos más seguros y protegidos.*

Discurso del Presidente BARAK OBAMA, luego del atentado frustrado en el vuelo 253 de Northwest Airlines entre Amsterdam y Detroit, el 25 de Diciembre del 2009, por el terrorista de origen nigeriano Umar Farouk Abdulmutallah.

Washington DC, 10 de Enero del 2010.

La accesibilidad y la masificación del transporte aéreo comercial de los últimos treinta años han colocado a esta actividad en la mira de organizaciones delictivas internacionales y sus despliegues operativos. Los ataques terroristas del 11 de Septiembre del 2001 y sus intensos despliegues operativos día a día ponen en riesgo la seguridad de la aviación civil internacional y han demostrado lo vulnerables que pueden ser las rutas aéreas frente a estas incursiones.

La cotidiana y permanente amenaza delictiva que permanece sobre este medio de transporte masivo ha generado respuestas institucionales internacionales debido a que las fronteras no son una barrera eficaz de contención para estas actividades criminales. Debido a la transnacionalidad como característica operativa del terrorismo fundamentalista han surgido soluciones que intentan prevenirlos y judicializar de modo oportuno y eficaz a sus autores y planificadores.

En el presente capítulo se expondrán y explicarán las referencias fácticas que muestran cómo ha sido la gestión que desde la perspectiva de regímenes de seguridad se ha realizado para producir cooperación y hacer viable la gestión extraterritorial de las amenazas concernientes al transporte aéreo internacional.

La seguridad nacional y la protección del transporte aéreo

Trece años después de los ataques perpetrados por *Al-Qaeda* en Estados Unidos utilizando aeronaves de pasajeros, se puede afirmar que se ha configurado una geopolítica de seguridad en el transporte aéreo dentro de la cual se distinguen algunas importantes lecciones aprendidas y otras olvidadas. Entre las lecciones aprendidas está

el establecimiento de una tutela política rigurosa sobre la protección de los vuelos civiles como asunto de seguridad nacional para los países que han sido convertidos en objetivos para el terrorismo fundamentalista. Pero entre las principales lecciones olvidadas, o mal aprendidas, se encuentra la despreocupación de la mayoría de los países no amenazados por ser potencialmente convertidos en parte de las operaciones terroristas contra los que sí lo están.

Luego de revisar los pronósticos de crecimiento de la industria se infiere de una vez la elevación del nivel de exposición al riesgo. La masificación creciente es un elemento que incrementa la criticidad de las rutas y de las operaciones aeronáuticas tanto en tierra como en aire, lo cual se debe a que ella como toda actividad económica interdependiente siempre procura expansión rentable a partir del servicio que ofrece a sus usuarios.

Nuevas aeronaves más confortables, con tarifas más económicas y con mayor capacidad y autonomía, son evidencia anticipada del crecimiento esperado por las aerolíneas. También nuevos y crecientes mercados en algunas regiones del mundo van creando polos de movimiento económico que exigen ser atendidos por los sistemas masivos de transporte internacional y con ello los riesgos se van ampliando según la intensidad de estas tendencias.

Kathleen Sweet explica por qué ante la presión globalizadora de la economía y la consecuente respuesta que ha brindado el transporte aéreo, éste ahora forma parte importante del “patrimonio” a proteger dentro de la seguridad nacional (Sweet, 2004: 17). Esta afirmación se fundamenta en varias razones, tanto de naturaleza económica como política.

Dentro de las razones de naturaleza política está la circunstancia de que las actividades relacionadas con la aviación civil despiertan curiosidad y atención en forma masiva, por lo tanto los terroristas entienden que cualquier tragedia que ocurra en un aeropuerto o en una ruta aérea se hace visible de inmediato para el mundo y esa ventaja es aprovechada para dar a conocer sus objetivos como efecto de la reacción emocional que induce a una percepción exagerada del riesgo por el cual cualquier persona puede ser convertida en víctima de estas ilegítimas agresiones (De la Corte, 2006: 41).

La amenaza del terrorismo fundamentalista

La consideración planteada sobre el transporte aéreo comercial como un “activo” que forma parte del valioso patrimonio de la seguridad nacional, exige determinar con exactitud cuál es el espectro de amenazas que se cierne sobre tal actividad industrial y cuál es el impacto que recibirá como consecuencia de un ataque. Es obvio que el terrorismo fundamentalista puede convertirse en amenaza para cualquier Estado y para sus ciudadanos.

Las acciones terroristas dirigidas al transporte aéreo se planifican a través de actos muy violentos cuya frecuencia es bastante baja en comparación con la cantidad de operaciones aéreas que se encuentran en progreso en cualquier hora, de cualquier día y en cualquier lugar del mundo; pero su impacto en cambio es devastador y sus efectos destructivos por lo general han impresionado en forma severa a la opinión pública mundial.

El transporte aéreo comercial como objetivo del terrorismo

Antes de la irrupción del terrorismo fundamentalista moderno, la seguridad internacional estaba referida a la defensa del territorio contra un ataque externo, así lo refiere Sánchez Ortega (2013: 57) citando a Hans Morgenthau. Pero a partir de ese momento los países con mayor poder político y militar del mundo descubrieron que tanto las amenazas como los adversarios acababan de transformarse de tal forma que las fronteras territoriales perdieron en buena medida su capacidad defensiva (Arteaga, 2011: 1; Sánchez Ortega: 2013, 57).

Ante lo espectacular de los ataques de septiembre del 2001 y sus consecuencias, toda la capacidad de respuesta del país afectado se volcó a perseguir al terrorismo fundamentalista de base islámica. Esto quizás como reacción por el intenso miedo que generó en todos los sectores de la sociedad norteamericana darse cuenta de lo vulnerables que podían ser ante una forma de ataque que transformó en arma de destrucción masiva a un medio de transporte promocionado como “muy seguro”. Otro elemento muy relevante para este análisis fue descubrir que el despliegue terrorista hizo casi todos sus arreglos operativos dentro del territorio de los Estados Unidos.

Así el régimen de prevención y represión de los actos terroristas perpetrados contra aeronaves y aeropuertos existente hasta entonces, en pocos meses pasó de ser un

conjunto de normas y regulaciones internacionales de seguridad en el transporte aéreo referenciales a convertirse en una parte esencial del proceso de segurización general de los ambientes públicos en todos los rincones del territorio estadounidense.

El despertar de la seguridad del transporte aéreo frente a actos de ataque que tomaron la opción de utilizarlo como instrumento de presión directa para lograr fines de relevancia política ocurrió durante los años 60 y 70. De principio se trató de la toma de aeronaves con sus pasajeros como rehenes y de la colocación de explosivos a bordo de ellas para destruirlas y causar la muerte a sus ocupantes. Luego fueron apareciendo otras manifestaciones de violencia tales como ataques masivos a pasajeros en los terminales aéreos y el derribo de aeronaves en vuelo a baja altura mediante lanza-cohetes portátiles.

Y por último luego de Septiembre 2001 ingresaron a ese catálogo de posibilidades, actos como la captura y estrellamiento de aeronaves por terroristas suicidas, los ataques por medio de contaminación biológica, química y/o radioactiva y por último el ciberterrorismo para sabotear los sistemas de control de navegación y comando de aeropuertos y aeronaves.

Esta evolución ha mostrado que los objetivos de ataque dentro de la industria no han sido aleatorios sino que han estado determinados con certeza por la exigencia de notoriedad que las operaciones terroristas exigen para lograr sus fines. Dado que buena parte del terrorismo de los últimos cuarenta años ha estado orientado por fines políticos, la determinación de objetivos está influida en forma clara por los conflictos sobre cuyo curso se quiere hacer presión. Esto tiene claras implicaciones con respecto a los lugares donde se ejecutan los ataques, al igual que en la nacionalidad de la aeronave y la de los pasajeros y las tripulaciones convertidas en víctimas.

El análisis de contexto histórico que hacen Price y Forrest (2009: 43) permite entender en cierto modo cómo se ha transformado la naturaleza de la amenaza a la aviación civil desde 1931 hasta nuestros días. Ellos especifican cuatro períodos definidos según los siguientes términos: 1) entre 1930 y 1979; 2) entre 1980 y 1989; 3) entre 1990 y 2001; y 4) desde 2002 hasta la actualidad.

También Bartholomew Elias (2010: 2) coincide en gran medida con tales hitos históricos y con la caracterización de los períodos evolutivos. Los lapsos que estos autores señalan coinciden de alguna forma con la situación general de la política

mundial y con el surgimiento de nuevas amenazas y nuevas formas de reaccionar ante ellas por parte de los países afectados. Las cuatro etapas que han sido diferenciadas se exponen a continuación en la Tabla 1 y cada una presenta rasgos y referencias históricas que le particularizan.

Las magnitudes contenidas en la Tabla 1 permiten inferir algunas implicaciones entre los momentos de la política mundial y la forma como las rutas aéreas terminaron siendo victimizadas por grupos radicales que abrazaron al terror como forma de lucha política. Curiosamente el primer caso registrado de secuestro de una aeronave ocurrió en Arequipa (Perú) en febrero de 1931 cuando el piloto estadounidense Byron Rickards fue obligado a operar su aeronave Ford TriMotor utilizado por lo común en el servicio postal, para forzar el transporte de un grupo de rebeldes durante los enfrentamientos de la Revolución de Trujillo, en Perú, y su realización no tuvo como objetivo causar terror generalizado en la población y sólo fue una acción impulsada por una necesidad de logística militar.

El contexto de la Guerra Fría y la aparición del Estado de Israel explican gran parte de los movimientos políticos surgidos entre 1950 y 1989. En el continente americano luego de la ruptura de relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos en 1961, la gran mayoría de los secuestros de aeronaves correspondía a personas que querían escapar de alguno de los dos países para obtener refugio en el otro, aunque también esto fue aprovechado por la delincuencia común que buscaba impunidad dentro de las tensiones políticas. Mientras que en el Medio Oriente la táctica de secuestro de aeronaves respondía al móvil de chantaje para obtener ciertos resultados políticos tales como liberación de prisioneros, o para llamar la atención hacia causas revolucionarias o de liberación.

En los últimos diez años de este lapso se acentuó en gran medida a través del uso de explosivos para el sabotaje de aeronaves en vuelo, aunque ya antes de 1980 se registraban algunos casos de este tipo con trágicas consecuencias. No obstante los eventos reportados durante esta década se destacaron por ser planificados y ejecutados de manera muy sofisticada y por el elevado conocimiento tecnológico demostrado.

En América Latina la situación ha tenido su propia notoriedad basada en un contexto regional propio en el cual las acciones terroristas contra aeronaves en vuelo o en tierra muestran una particular estructura que también ha tenido su propia evolución

Tabla 1. Evolución del contexto histórico del terrorismo en aviación civil

Período	Referencia histórica en la política mundial	Objetivo estratégico	Eventos resaltantes
1931 - 1979	<ul style="list-style-type: none"> • Guerra Fría. • Aparición del Estado de Israel. • Conflictos en el Medio Oriente contra Israel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escapar de alguna persecución política y de procesos judiciales. • Extorsión por dinero. • Llamar la atención y ejercer presión sobre conflictos políticos en curso. 	<ul style="list-style-type: none"> • 19 secuestros aéreos entre 1931 y 1950. • 30 secuestros aéreos entre 1951 y 1960. • 197 secuestros aéreos entre 1961 y 1970. • 307 secuestros aéreos entre 1971 y 1980.
1980 - 1990	<ul style="list-style-type: none"> • Guerra entre Irak e Irán 	<ul style="list-style-type: none"> • Llamar la atención y ejercer presión sobre conflictos políticos en curso. 	<ul style="list-style-type: none"> • 20 casos de aviones destruidos en vuelo con explosivos. • 246 secuestros aéreos entre 1981 y 1990.
1990 – 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Primera Guerra del Golfo Pérsico para expulsar a las tropas iraquíes de Kuwait. • Intervención estadounidense en la Guerra de los Balcanes. • Aparición de <i>Al-Qaeda</i>, primera red terrorista de alcance mundial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atacar intereses de Estados Unidos en el mundo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Frustración del Plan Bojinka¹, en Filipinas. • El terrorismo atacó objetivos distintos a vuelos comerciales y a instalaciones aeroportuarias. • Se registran los primeros casos de tripulantes suicidas. • 159 secuestros aéreos. • Ataques del 11-S al WTC y al Pentágono por medio de 4 aeronaves de pasajeros capturadas por terroristas.
2002 -	<ul style="list-style-type: none"> • Choque de civilizaciones. • Aparición de <i>ISIS</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atacar emblemas de la cultura occidental y a los intereses de los Estados que la representan. • Constituir un califato islámico <i>sunní</i> en el Medio Oriente con pretensiones de Estado confesional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 2002 y 2013 sólo se registran 47 secuestros aéreos. • Ataques a medios de transporte masivo en Madrid y en Londres. • Intentos de voladuras de aviones de compañías americanas por terroristas solitarios identificados con <i>Al-Qaeda</i>.

Fuente: Elaboración propia. Cifras tomadas de Aviation Safety Network Database. (<https://aviation-safety.net/database/>)

¹ El Plan Bojinka fue una conspiración terrorista organizada directamente por operativos de *Al-Qaeda* cuyo objetivo era, al mismo tiempo, ejecutar un atentado mortal contra el Papa Juan Pablo II durante su visita a Manila en Enero de 1995, la voladura simultánea de once aeronaves B747 de compañías americanas (NorthWest Airlines, Delta Airlines, y United Airlines) en vuelo desde ciudades del Sureste Asiático hacia la costa Oeste de Estados Unidos, y por último estrellar una aeronave ejecutiva cargada de material explosivos sobre la sede de la Agencia Central de Información (CIA) en Langley Virginia, en territorio americano. Se estimó que el impacto de muertes de pasajeros y otras personas presentes en los puntos de los atentados terrestres alcanzaría más de 4000.

en cuanto a modos de operación delictiva y a sus objetivos. Los ataques a las rutas aéreas en países como México, Chile, Colombia y Venezuela tuvieron una incidencia muy alta durante los años 60 y parte de los 70 llegando a registrar ciento cuarenta y nueve (149) secuestros en un período de once años (1965 – 1974) debido a que las aeronaves eran llevadas a Cuba por sus captores para solicitar asilo político en la isla.

También en Colombia la longeva presencia de la guerrilla izquierdista junto al crecimiento del crimen organizado representado por los carteles de narcotráfico que lograron su mayor operatividad delictiva durante los años 80, se constituyeron en una amenaza clara y real para las rutas aéreas. Los ataques a la aviación civil comercial más emblemáticos y de mayor impacto en la seguridad del transporte durante los últimos treinta (30) años en América Latina, luego que Cuba decidiera no amparar más secuestradores, ocurrieron en Colombia y en Venezuela. Sus motivaciones varían entre los objetivos políticos y las actuaciones delictivas del narcotráfico, y hasta una combinación de ambos, pero siempre el efecto en la población fue la difusión generalizada del miedo.

En la Tabla 2 se muestra una breve reseña de ellos. Aparte de los seis casos reseñados en el gráfico acontecieron siete (07) casos más en Colombia entre 1989 y 1993 con menores consecuencias en vidas humanas pero con igual impacto en la gestión de la seguridad de aviación por parte del Estado colombiano. Los casos reseñados quedaron bastante divulgados por los medios de comunicación masiva, audiovisuales y escritos, al momento de producirse en los países mencionados.

Aunque los casos reseñados durante los últimos cuarenta años dan cuenta de riesgos gestionados en forma ineficaz por algunos Estados que resultaron mayormente en ataques a rutas domésticas por nacionales de los países donde ocurrieron los eventos, también se muestra la clara probabilidad de ataques que puedan afectar operaciones de aerolíneas extranjeras, lo cual acarrearía alguna responsabilidad internacional.

La cuantificación de los casos ocurridos muestra que tanto Colombia como Venezuela han recibido el mayor impacto de actos ilícitos contra aviación civil en el sub-continente. Antes de 1976 los indicadores mostraban una alta frecuencia de eventos con bajo impacto, en cambio a partir de esa fecha los ataques pasaron a ser muy esporádicos pero con consecuencia inquietantes y severas.

Tabla 2. Ataques a vuelos comerciales en América Latina, entre 1976 y 2002.

Lugar Fecha	Aerolínea Vuelo Nacionalidad	Ruta	Motivación
Barbados 04/10/1976 (Planificado desde Venezuela)	Cubana de Aviación 455 (Cuba)	Barbados/ Jamaica/ La Habana	Dos bombas derribaron el avión (DC-8), diez minutos luego del despegue. El comandante del vuelo trató de volver al aeropuerto luego de la primera explosión, pero la segunda explosión le imposibilitó seguir en el aire. Cuatro militantes anticastristas fueron enjuiciados en Venezuela, por ser su país de nacionalidad y por haberse planeado allí el atentado. Murieron 73 personas.
Venezuela 05/12/1980	Aerpostal (Venezuela)	Porlamar/ Maiquetía	El avión fue tomado en el aire durante 1 hora, por un grupo de cuatro personas con pistolas que decían pertenecer a un grupo guerrillero de izquierda. El capitán fue obligado a hacerlo aterrizar en el aeropuerto de Higuero con solo 1200 mts de pista. Luego en tierra, se apoderaron de un envío depositado en el compartimiento de carga aérea que contenida cerca de USD 1650000. El líder del grupo resultó ser un ex-comandante guerrillero.
Colombia 07/01/1981	Aerotol (Colombia)	Santa Marta/ Barranquilla/ Bogotá	El avión fue tomado en el aire durante 1 hora, por un secuestrador solitario, quien portando un taco de dinamita y una botella con gasolina, pidió ser llevado a Aruba. El individuo fue sometido por los pasajeros y la aeronave pudo aterrizar en Barranquilla, sin consecuencias lamentables.
Colombia 27/01/1982	Aerotol (Colombia)	Bogotá/Pereira	El avión fue tomado en el aire por operativos del grupo guerrillero M19 como medida de presión política frente al Estado colombiano y fue llevado al aeropuerto de Cali. Luego de negociaciones, los secuestradores fueron autorizados para volar a La Habana en un jet privado y los pasajeros rehenes fueron liberados. La toma duró 26 horas.
Venezuela 29/07/1984	Aerpostal 252 (Venezuela)	Caracas / Curaçao	El avión tomado en el aire por dos personas (uno haitiano y el otro dominicano) que exigían dinero y armas para derrocar al dictador haitiano Jean Claude Duvalier. Fue llevado a Curaçao y fue asaltado por un comando policial venezolano y recuperado sin pasajeros heridos. Los secuestradores murieron en la operación de rescate. La toma duró 38 horas.
Perú 10/12/1985	----	-----	El grupo Sendero Luminoso estacionó un coche-bomba en el estacionamiento del Aeropuerto Internacional "Jorge Chávez" (Lima) y al detonarlo causaron 15 muertos y 80 heridos.
Colombia 27/11/1989	Avianca 203 (Colombia)	Bogotá/Cali	Una bomba fue introducida por miembros del Cartel de Medellín para asesinar al candidato presidencial César Gaviria, quien por último no abordó. Murieron 107 personas.

Fuente: Elaboración propia. Datos recolectados en Aviation Safety Network Database. (<https://aviation-safety.net/database/>)

Tabla 2. Ataques a vuelos comerciales en América Latina, entre 1976 y 2002.
(Continuación)

Lugar Fecha	Aerolínea Vuelo Nacionalidad	Ruta	Motivación
Colombia 26/4/1990	Avianca (Colombia)	Bogotá / Barranquilla	El candidato presidencial Carlos Pizarro, ex-comandante del movimiento guerrillero M-19 ya pacificado, fue atacado en vuelo con disparos de ametralladora por un sicario abordo. El avión debió hacer un aterrizaje de emergencia y el político murió mientras era atendido en un hospital. El autor del homicidio fue neutralizado por los escoltas del candidato, con disparos de armas cortas y murió en el acto.
Perú 1992	American Airlines (USA)	Miami /Lima	Elementos pertenecientes al grupo subversivo Sendero Luminoso apostados en una colina cercana al aeropuerto, efectuaron disparos de fusil a la aeronave mientras se aproximaba a la pista para aterrizar, logrando impactar sólo dos disparos en el fuselaje pero sin derribarlo.
Colombia 12/04/1999	Avianca 9463 (Colombia)	Bucaramanga/ Bogotá	El avión fue tomado en vuelo por guerrilleros del ELN y obligado a aterrizar en una pista abandonada. El fin era capturar rehenes civiles para usarlos en acciones de presión política contra el Estado colombiano. El último de los pasajeros secuestrados fue liberado 1 año después.
Colombia 20/02/2002	Aires (Colombia)	Neiva/ Bogotá	El avión fue tomado en vuelo durante 1 hora, por guerrilleros de las FARC y obligado a aterrizar en una carretera para secuestrar al Senador Jorge Géchem Turbay, quien iba entre los pasajeros.

Fuente: Elaboración propia. Datos recolectados en Aviation Safety Network Database. (<https://aviation-safety.net/database/>)

Por último, al considerar la posibilidad actual de ataques gestados por grupos fundamentalistas en Latinoamérica la principal referencia son las alertas suscitadas en la triple frontera (TF) entre Argentina, Paraguay y Brasil, las cuales hasta ahora no han pasado de ser estimaciones de inteligencia requeridas por las agencias estadounidenses que consideran a ese punto geográfico como un potencial centro de encuentro de islamistas radicales para obtener recursos de la boyante economía ilícita establecida en ese lugar. Pero también existe la hipótesis de que podrían organizar ataques en alguno de los países de la zona aprovechando las vulnerabilidades que ellos presentan, especialmente en operaciones aéreas realizadas por aerolíneas europeas y estadounidenses (Lynn, 2008: 57-80).

Vulnerabilidades y estructuras de oportunidad delictiva

La reseña de casos plasmados en la tabla anterior es una referencia operativa de lo que el terrorismo ha logrado en las rutas aéreas que parten de algunos países de América Latina. Es importante señalar que al valorar los ataques contra las operaciones de rutas aéreas comerciales sucedidos en la región y resumidos en la Tabla 2, no es posible argumentar una relación de correspondencia directa con la tendencia actual del terrorismo fundamentalista. Pero en esto lo más problemático es que las vulnerabilidades que abrirían sus posibilidades en el continente sí permanecen casi intactas en algunos lugares.

El riesgo puede ser definido como “*la incertidumbre de resultado con respecto a que una acción o evento afectará en forma adversa, o en forma beneficiosa, a la capacidad de funcionamiento de un sistema, para lograr satisfactoriamente sus objetivos o misiones*” (Kollë, Markarian & Tarter, 2011: 29). Tal incertidumbre puede variar por factores que se presentan de manera súbita para alterar las condiciones preexistentes y hacer variar los resultados en forma positiva o negativa.

Dentro de la seguridad aeroportuaria el riesgo sólo puede materializarse con éxito a través de la identificación racional de probabilidades alineadas en base a la utilidad de los medios accesibles y la instrumentalización adecuada de una coyuntura espacial y temporal, pertinentes para un fin delictivo específico. Esto es lo que se conoce como estructura de oportunidades delictivas, sobre la cual existe teorización suficiente en el campo criminológico (García-Pablos de Molina, 2001: 383-395).

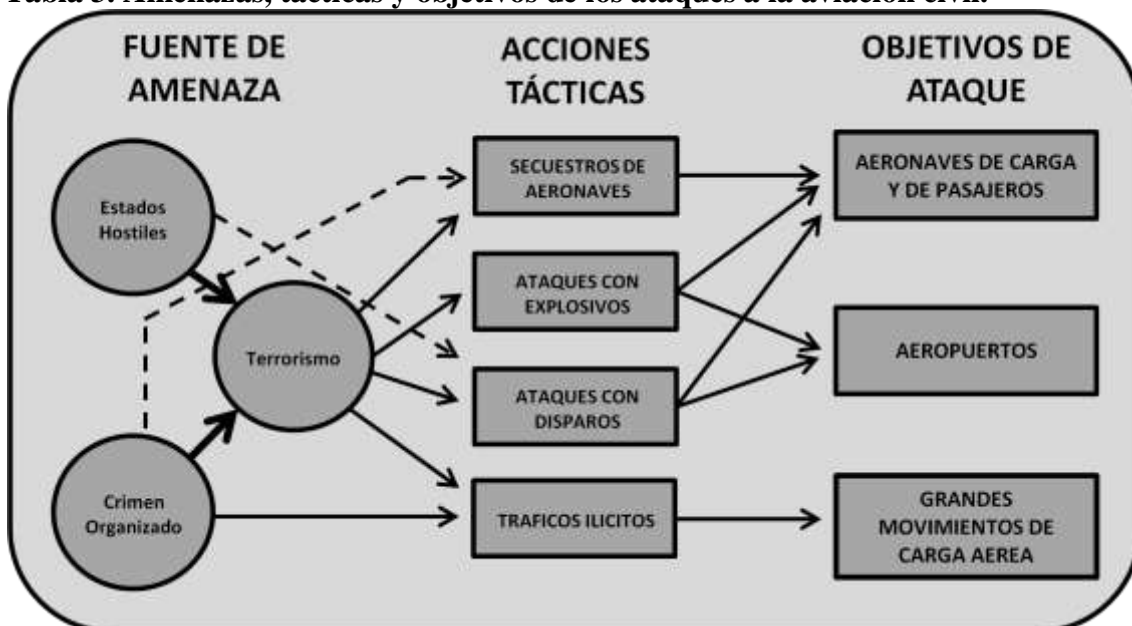
La idea de vulnerabilidad se refiere a debilidades constituidas sobre características físicas o virtuales que permiten que un sistema sea utilizado inapropiadamente para los fines no esperados y que cuando sea utilizado de manera correcta entonces no produzca los resultados esperados. En las actividades relacionadas con seguridad de aviación al igual que en muchas otras industrias, la vulnerabilidad es una falla de seguridad en un sistema que un atacante puede aprovechar para cometer daños o afectaciones, por lo tanto forma parte esencial de la estructura de oportunidad junto a la amenaza con sus capacidades y sus intenciones para que un ataque se inicie (Thomas, 2003: 165).

La Estrategia Nacional de Seguridad de Aviación declarada por el gobierno estadounidense en el año 2007 definió a las fuentes de amenazas inherentes al transporte

aéreo, de la siguiente forma: 1) el terrorismo por los ataques físicos que pueda lanzar contra aeronaves y aeropuertos, 2) los Estados declarados hostiles frente a los Estados Unidos han patrocinado al terrorismo internacional y podrán seguir haciéndolo y, 3) individuos vinculados al crimen organizado que conocen muy bien al sector de aviación y pueden proveer capacidades específicas para el aprovechamiento de las debilidades en los controles de seguridad de los aeropuertos (US-DHS, 2007: 8-9).

Bartholomew Elias (2010: 105) presentó un gráfico de interrelaciones que explica cuáles son las hipotéticas vinculaciones entre las amenazas, las acciones tácticas y los objetivos de ataque, en su obra bibliográfica titulada “*Airport and Aviation Security. US Policy and Strategy in the Age of Global Terrorism*” (2005). Tal gráfico ha sido adaptado levemente en la Tabla 3, para crear un modelo adecuado acerca de cómo estos elementos se interrelacionan a partir del paradigma proporcionado por el autor referido.

Tabla 3. Amenazas, tácticas y objetivos de los ataques a la aviación civil.



Fuente: Elias, Bartholomew (2010): “*Airport and Aviation Security. US Policy and Strategy in the Age of Global Terrorism*”. Gráfico adaptado del original.

Desde la perspectiva de relaciones entre los Estados este gráfico plantea la posibilidad de estructurar las hipótesis sobre la actuación conjunta de Estados hostiles, del crimen organizado y del terrorismo, a partir de contubernios bien articulados o no para traspasar fronteras y organizarse en función del logro de sus objetivos. Es pertinente aclarar que

el término “terrorismo” que aparece en el cuadro elaborado por Bartholomew Elias puede ser entendido tanto como “medios para infundir terror” para cualquier finalidad y también para mencionar a las organizaciones que se dedican a la utilización de tales medios.

Existen evidencias históricas que demuestran que estas correlaciones son muy factibles y en ocasiones han causado resultados trágicos en la aviación civil, tanto en el ámbito regional como mundial. A continuación se mencionan como ejemplo dos casos que se ejecutaron bajo cada uno de los esquemas:

- **Estados hostiles – terrorismo:** Sabotaje del vuelo 103 de PanAm el 21 de Diciembre de 1988, cuando sobrevolaba Lockerbie (Escocia) en ruta desde Londres a New York, con 244 pasajeros y 15 tripulantes a bordo. La investigación demostró que el ataque fue ordenado y financiado por el gobierno libio de Moammar Ghaddafi como retaliación a las acciones militares internacionales del gobierno estadounidense.
- **Crimen organizado – terrorismo:** Sabotaje del vuelo 203 de Avianca el 27 de Noviembre de 1989, cuando sobrevolaba Soacha (Colombia) en ruta desde Bogotá a Cali, con 107 pasajeros y 5 tripulantes. La investigación reveló que el ataque fue ordenado y financiado por el narcotraficante Pablo Escobar Gaviria para asesinar al candidato presidencial César Gaviria, quien finalmente no se encontraba a bordo del vuelo.

Desde el año 2003, también la Unión Europea inició la declaración de sus propios planes estratégicos de seguridad que incluyen la definición de amenazas y la evaluación de sus implicaciones políticas dentro y fuera del espacio comunitario. En ese año, se dirigió la atención directa al terrorismo y a la delincuencia organizada, entre otras amenazas.

También la Unión Europea ha comprendido en forma clara cuáles son las dimensiones de sus riesgos internos y externos para intervenir sus fuentes y al mismo tiempo sus efectos. En este sentido también se ha comprendido que las vulnerabilidades utilizadas por el terrorismo son las mismas del crimen organizado transnacional y que desde el punto de visto técnico es más beneficioso unificar el esfuerzo en la

administración de medidas de seguridad para fortalecer los puntos débiles que encargarse de vigilar y controlarlos por separado.

La relación cruzada entre “frecuencia” e “impacto” de los casos referidos a actos violentos (terrorismo) y a tráficos ilícitos (crimen organizado) conlleva a la invisibilización del riesgo del primero y al sobre-estimación del segundo, tan sólo por las magnitudes que se registran y no por la potencialidad de daños directos que pueden causar. De modo que el “funcionamiento subjetivo” del cual hace mención Donald Snow (2014, 8-9) explica por qué el comportamiento y la respuesta de los Estados en Latinoamérica con respecto a ambas amenazas se orienta de manera disímil y heterogénea, según se trate de uno u otro, aunque ambos demuestran que se apoyan en las mismas vulnerabilidades para lograr sus objetivos.

Impacto: Respuestas institucionales internacionales

La amenaza terrorista que se cierne sobre la industria de la aviación civil internacional supone márgenes de imprevisibilidad en el desenvolvimiento de sus operaciones, capaces de vulnerar el fin principal declarado en el preámbulo del Convenio de Chicago sobre Aviación Civil Internacional (ONU, 1944) con respecto a dotar de estructura a *“ciertos principios y a arreglos, a fin de que la aviación civil internacional pueda desarrollarse de manera segura y ordenada, y de que los servicios internacionales de transporte aéreo puedan establecerse sobre una base de igualdad de oportunidades y realizarse de modo sano y económico”*.

El referido convenio provee de un sistema de arreglos que organizan la voluntad colectiva de los actores internacionales involucrados en la explotación comercial de este servicio de transporte. Dentro de ese sistema entran las estipulaciones de alcance global que sirven de referencia para garantizar que las operaciones de esta industria permanezcan libres de interferencias ilícitas. La expresión material de este régimen es un conjunto de reglas cuasi-vinculantes que la comunidad internacional ha producido para reducir mediante compromisos colectivos, la incertidumbre proveniente de posibles ataques terroristas y la infiltración de las rutas aéreas por organizaciones delictivas transnacionales.

Respuestas a la amenaza del terrorismo

El secuestro casi simultáneo de cinco aeronaves de pasajeros entre el 6 y el 9 de septiembre de 1970² motivó la Resolución N° 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas producida durante el 25° Período de Sesiones celebrado en octubre de 1970. En ella se proclamó un conjunto de principios de derecho internacional para la convivencia pacífica de las naciones y justamente el primero de ellos exhorta a los Estados a abstenerse “...de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado...” (Asamblea General de la ONU, 1970).

A partir de tal declaración se tomó como interpretación doctrinaria que todos los Estados están obligados entre sí a actuar forma diligente para prevenir que en su territorio se cometan actos de terrorismo contra otros, que sea utilizado como refugio para su planificación, o que bajo su protección se causen daños o perjuicios a terceros (Oliveros, 1988: 50). También el gran impacto de los eventos de Dawson’s Field provocó la generación de respuestas institucionales específicas alineadas con el pronunciamiento de las Naciones Unidas.

La fundamental naturaleza jurídico-penal de estos instrumentos conllevó a que en ellos se introdujera el término “*apoderamiento ilícito de aeronaves*” para mencionar lo que hasta esa fecha se conocía como “*piratería aérea*” y que además se creara una lista de tipificaciones penales para incluir a todas las acciones y omisiones que en forma intencional comprometieran la seguridad del transporte aéreo denominándolos en lo sucesivo como “*actos de interferencia ilícita contra la aviación civil*”.

² El 6 de septiembre de 1970 fueron secuestrados por el Frente Popular para la Liberación de Palestina (PFLP) cuatro aeronaves de pasajeros: el vuelo 741 de TWA saliendo de Frankfurt (Alemania), el vuelo 100 de Swissair saliendo de Zurich (Suiza), el vuelo 219 de El Al saliendo de Amsterdam (Países Bajos), y el vuelo 93 de PanAm también saliendo de Amsterdam. Los dos primeros fueron obligados a aterrizar en Dawson’s Field (Jordania), el tercero fue frustrado por un guardia armado a bordo y aterrizaron en el aeropuerto London Heathrow luego que lograra matar a un secuestrador y sometiera al otro, y el cuarto avión fue desviado a Beirut y luego a El Cairo donde fue destruido con un explosivo luego que los pasajeros lograran desocuparlo. Como represalia a la detención de Leila Khaled en Londres, por participar del secuestro del vuelo 219 de El Al, el 9 de septiembre se produjo un quinto secuestro de un vuelo de la aerolínea británica BOAC saliendo de Mumbai (India), el cual fue llevado también a Dawson’s Field. Ante la presión del ejército jordano, el día 11 fueron liberados casi todos los rehenes, y el día 12 los tres aviones retenidos fueron destruidos por el PFLP con explosivos.

Convenios internacionales

Como respuesta a los eventos terroristas que se fueron produciendo antes y después del año 2001, la comunidad internacional por medio de la OACI y otros organismos puso en marcha acciones preventivas y represivas para hacer frente a la amenaza de actos ilícitos contra la aviación civil. Estas acciones han sido de carácter jurídico internacional y están representadas por el conjunto de convenios que se reseñan en la Tabla 4.

La evolución de la producción multilateral de normativas internacionales se ha caracterizado porque ha sido casi totalmente reactiva ante los eventos de violencia terrorista. Esto significa que el impulso de la voluntad legislativa internacional ha estado centrado en la conmoción pública generada por determinados eventos trágicos y muy lamentables.

Adicional a lo anterior la *Convención Europea para la Supresión del Terrorismo* (1977) representó un hito importante en cuanto a cooperación internacional regional para facilitar la persecución penal de terroristas en Europa y también causó un giro doctrinario muy relevante al negarle la cualidad de delito político a cualquier acto terrorista contra la aviación civil cometido dentro de su espacio aéreo (Jung, 2005: 44).

La preocupación por el avance del terrorismo en la aviación civil llegó a tales niveles que a través de un esquema de cooperación que se conoció como la “*Declaración de Bonn Sobre el Secuestro de Aeronaves*” (1978) los Estados miembros del G-7 (Canadá, Francia, República Federal Alemana, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos) se propusieron implementar drásticas medidas de *enforcement* contra terceros países que no acataran el régimen internacional securitario que se estaba construyendo a partir de los Convenios de Tokio, La Haya y Montreal (Ibídem: 46).

Esto encontró múltiples escollos de orden jurídico internacional. Aunque nunca tuvo una aplicación práctica definitiva esa iniciativa constituye un antecedente importante en el establecimiento formal de un régimen internacional securitario acordado por un grupo de países con poder económico. La Declaración de Bonn estableció que cuando un Estado incumpliera las obligaciones internacionales contenidas en los Convenios de Tokio, La Haya y Montreal, sobre represión de actos

Tabla 4. Respuestas Multilaterales para la Prevención y Represión de los Ataques a la Aviación Civil

Fecha	Ciudad	Patrocinante	Tratado
14/9/1963	Tokio (Japón)	OACI	<p>Convenio Sobre Infracciones y otros Actos Cometidos a Bordo de Aeronaves</p> <p>Su objetivo ha sido la represión de actos considerados como transgresiones penales cometidos a bordo de aeronaves en vuelo y cualquier otro acto capaz de poner en riesgo la seguridad de aeronaves y personas a bordo. Le concede facultad al comandante de aeronave para tomar acciones correctivas a bordo.</p>
16/12/1970	La Haya (Países Bajos)	OACI	<p>Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves</p> <p>Su objetivo ha sido suplir los vacíos del Convenio de Tokio de 1963, en cuanto al carácter internacional de las transgresiones cometidas para la aplicación de jurisdicción por parte de los Estados contratantes y tipifica en forma expresa el delito de apoderamiento ilícito de aeronaves.</p>
23/9/1971	Montreal (Canadá)	OACI	<p>Convenio para la represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de la Aviación Civil Internacional</p> <p>Su objetivo ha sido la creación de tipos penales para la represión de actos ilícitos cometidos contra la seguridad de las operaciones de aviación civil, principalmente los actos de sabotajes y cualquier otro capaz de poner en riesgo las operaciones en tierra y en vuelo.</p>
27/1/1977	Estrasburgo (Francia)	Consejo de Europa	<p>Convención Europea para la Supresión del Terrorismo</p> <p>Su objetivo ha sido asegurar la judicialización y el castigo penal para quienes cometan alguno de los delitos tipificados en los Convenios de La Haya de 1970 y Montreal de 1971, a través de procedimientos de extradición eficaces entre los Estados países europeos. Limita de manera expresa la consideración de delito político a los actos terroristas contra la aviación civil.</p>
17/7/1978	Bonn (RFA)	Líderes del G-7	<p>Declaración Sobre el Secuestro de Aeronaves</p> <p>Expresó la intención de establecer sanciones directas contra los Estados que falten a las obligaciones contenidas en los Convenios de Tokio, La Haya y Montreal, con respecto a la extradición de secuestradores y devolución inmediata de aeronaves, por medio del cese de vuelos al país en cuestión y con la detención de los vuelos provenientes de éstos. Ha sido muy cuestionada por una serie de incompatibilidades con otros instrumentos internacionales muy importantes.</p>

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4. Respuestas Multilaterales para la Prevención y Represión de los Ataques a la Aviación Civil (Continuación)

Fecha	Ciudad	Patrocinante	Tratado
24/2/1988	Montreal	OACI	<p>Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que presten Servicio a la Aviación Civil Internacional, complementario del Convenio para la represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de la Aviación Civil Internacional, firmado en Montreal el 23 de Septiembre de 1971</p> <p>Su objetivo ha sido agregar al Convenio de Montreal de 1971, nuevos tipos delictivos relacionados con actos de violencia terrorista cometidos en aeropuertos.</p>
1/3/1991	Montreal	OACI	<p>Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos con fines de Detección</p> <p>Su objetivo ha sido obligar a los Estados contratantes fabricantes de explosivos plásticos, que introduzcan agentes de detección durante el proceso de fabricación, que permitan la localización de éstos durante la aplicación de mecanismos de seguridad con tecnologías de detección no intrusiva.</p>
10/9/2010	Beijing (China)	OACI	<p>Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Relacionados con la Aviación Civil Internacional (Reemplaza al Convenio de Montreal de 1971)</p> <p>Su objetivo ha sido actualizar los tipos penales de aplicación internacional entre los Estados Contratantes, según las tácticas terroristas actuales. Además crea procedimientos para la aplicación del Derecho Penal Internacional derivado de la aplicación del Convenio.</p>
10/9/2010	Beijing (China)	OACI	<p>Protocolo Complementario al Convenio de La Haya de 1970 para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (Enmienda al Convenio de La Haya de 1970)</p> <p>Su objetivo ha sido extender el alcance del delito de apoderamiento ilícito de aeronaves para cubrir situaciones en las cuales es cometido por coerción u otras formas de intimidación y por medios tecnológicos.</p>

Fuente: Elaboración propia

de interferencia ilícita, los países del G-7 que suscribieron el pacto cesarían todos los vuelos con destino al Estado comprometido y además detendrían los vuelos entrantes provenientes de tal país o de cualquier otro, realizados con aeronaves matriculadas por el Estado moroso de cumplimiento (Ibídem: 47).

Estándares y métodos recomendados

La preocupación por comprometer en colectivo a los Estados contratantes del *Convenio de Chicago Sobre Aviación Civil Internacional* (1944) en la represión de actos ilícitos contra el transporte aéreo, no podría rendir resultados efectivos si no se establecía un conjunto de estándares preventivos para evitar que ocurrieran tales eventos.

El Consejo de la (OACI) es el organismo técnico facultado para crear los estándares y prácticas recomendadas (SARPs) que serán adoptadas por los Estados contratantes. Estos estándares están formalmente expresados por medio de “Anexos” al Convenio de Chicago en una variedad de temas técnico-aeronáuticos importantes para garantizar la seguridad, el orden y la eficiencia de las operaciones. Aunque ellos desde el punto de vista jurídico no son vinculantes, los Estados contratantes tienen conciencia de que deben procurar en todo momento lograr su efectiva implementación, en virtud del principio *pact sunt servanda*³, (Zacher y Sutton, 1996: 84; Jung, 2005: 58).

En 1975 entró en vigencia la primera edición del Anexo 17 “*Seguridad*” para comprometer a todos los Estados contratantes en la aplicación normalizada de medidas preventivas y en el establecimiento de mecanismos de respuesta a los ataques que se presentaran. Entre los años 1975 y 1996 el Anexo 17 fue objeto de nueve enmiendas para ampliar y mejorar su contenido. Luego del ataque terrorista de Septiembre del 2001 la OACI ha llevado a cabo cinco enmiendas más también con el fin de actualizar los estándares y prácticas recomendadas y adaptarlos a las nuevas amenazas.

Resoluciones de la Asamblea General de la OACI

El elemento de expresión de la voluntad colectiva internacional de la OACI son las resoluciones de la Asamblea General. Estos pronunciamientos declaran la voluntad colectiva de los Estados miembros y fijan los lineamientos estratégicos de actuación de la organización. Todas las decisiones tomadas en el marco de las facultades y deberes de la Asamblea General, previstos en el Artículo 49 del Convenio de Chicago, quedan refrendadas en el seno de la reunión a través de sus resoluciones aprobadas por votación libre, universal y paritaria entre los delegados asistentes.

³ El principio *pact sunt servanda* representa la confianza en la buena fe de los contratantes para cumplir y respetar las consecuencias de un convenio realizado bajo parámetros de validez aceptados por las partes. En modo literal se traduce en español: “*Lo pactado obliga*”.

Las resoluciones de la Asamblea General de la OACI relacionadas en forma específica a la protección de la aviación civil contra actos ilícitos durante los 30 años previos al ataque terrorista del 2001 se muestran resumidas en la Tabla 5. Las resoluciones que condenaban de manera expresa los actos graves de terrorismo que iban ocurriendo fueron casi históricamente necesarias para motivar el repudio de la comunidad internacional ante el uso de la violencia contra la industria de la aviación civil internacional.

Como se explicó en la Tabla 1, el objetivo estratégico político del terrorismo en aquella época era distinto al actual pero el terrorismo contra la aviación en sí mismo siempre ha despertado las mismas reacciones de pánico sin importar las razones políticas o fundamentalistas que los inspiran.

Al principio se acordaban resoluciones sólo para exhortar desde el plano internacional a los Estados miembros para que hicieran frente a la impunidad ante los apoderamientos ilícitos de aeronaves, e invitarlos a suscribir y a ratificar los convenios ya elaborados y patrocinados por la OACI. Este llamado pasó a ser algo consuetudinario en cada Asamblea General desde 1970 hasta 1998 cuando se celebró la última reunión previa a los ataques de Septiembre 2001. El resultado buscado era que cada Estado declarara una tutela jurídico-penal eficaz que no concediera márgenes de impunidad a ningún acto cometido para aterrorizar a la sociedad causando daño a los usuarios del transporte aéreo mientras estaban a bordo de una aeronave o en un terminal aéreo (OACI, 2011).

Con la Resolución A26-7 en el año 1996 se estableció un conjunto de criterios permanentes denominados “apéndices temáticos” para el funcionamiento del sistema internacional de protección al transporte aéreo creado en 1970. Desde ese momento tales políticas podrían ser actualizadas en forma periódica por la OACI según las necesidades seguritarias de la aviación civil, mediante lineamientos que comprometerían la observancia por parte de los Estados miembros y su puesta en práctica en el ámbito doméstico acatando lo establecido en el artículo 37 del Convenio de Chicago de 1944 que los compromete a lograr *“el más alto grado de uniformidad posible en la reglamentación, normas y procedimientos”*.

Tabla 5. Resoluciones de la OACI antes de los ataques de Septiembre 2001.

Fecha	Resolución	Asunto
Junio 1970	A17-1	Declaración de condena de la violencia contra el transporte aéreo civil internacional y exhortación a todos los países para que suscriban y ratifiquen los tratados internacionales pertinentes para disuadir y prevenir tales actos, así como también asegurar el enjuiciamiento de quienes los cometan.
	A17-10	Implementación por parte de los Estados, de las especificaciones y prácticas de seguridad adoptadas por la Asamblea General y comprometer el trabajo posterior de la OACI relacionado con tales especificaciones y prácticas.
	A17-17	Medidas generales de seguridad a bordo de aeronaves en vuelo.
Octubre 1977	A22-5	Condena al sabotaje y destrucción de una aeronave civil cubana con servicio programado en el Caribe, con pérdida de 73 pasajeros y tripulantes.
	A22-16	Fortalecimiento de las medidas para suprimir y castigar los actos de interferencia ilícita contra la aviación civil.
	A22-17	Medidas técnicas para proteger al aerotransporte civil internacional contra actos de interferencia ilícita.
Octubre 1986	A26-7	Declaración consolidada de políticas permanentes de la OACI relacionadas con la protección de la aviación civil internacional, frente a actos de interferencia ilícita. (Primera edición)
Octubre 1989	A27-7	Declaración consolidada de políticas permanentes de la OACI relacionadas con la protección de la aviación civil internacional, frente a actos de interferencia ilícita.
	A27-8	Creación de un régimen internacional para la marcación de explosivos plásticos, para fines de detección.
	A27-9	Condena a los actos de interferencia ilícita destinados a la destrucción de aeronaves en vuelo (referido a la destrucción con explosivo plástico, del vuelo 103 de PanAm sobre Lockerbie – UK, en diciembre de 1988)
Octubre 1998	A32-22	Declaración consolidada de políticas permanentes de la OACI relacionadas con la protección de la aviación civil internacional, frente a actos de interferencia ilícita.
	A32-23	Control del tráfico internacional de MANPADS ⁴ .

Fuente: Elaboración propia

Estos apéndices temáticos tienen una innegable relevancia referencial dentro del régimen internacional de seguridad de la aviación porque allí se expresan los criterios o “reglas de juego” adoptadas en colectivo para el funcionamiento del sistema articulado por la OACI. Estos elementos sintetizan gran parte de los beneficios disponibles y de las restricciones impuestas a los Estados contratantes para institucionalizar un sistema confiable, transparente y predecible.

⁴ MANPADS = *Man Portable Air Defense System*. El término se usa para designar los lanza-cohetes tierra-aire portátiles de uso militar individual.

El resumen de las resoluciones producidas por la OACI desde 2001 hasta 2013 mostrado en la Tabla 6, da cuenta de una nueva orientación internacional hacia la protección del transporte aéreo como reacción a un novedoso tipo de amenaza con severos efectos para la viabilidad securitaria y económica de la aviación civil comercial.

El ataque de septiembre del 2001 ha representado un evento de alto impacto que obligó a agudizar el cumplimiento de las reglas de funcionamiento de un régimen ya existentes desde tres décadas antes por medio de un complejo conjunto de elementos definitorios de política internacional para la gestión de riesgos. La interpretación del gobierno estadounidense acerca de los ataques terroristas del 2001 no fue la de un crimen más por parte grupos extremistas sino la de un ataque a su seguridad territorial y esto influyó considerablemente en la política exterior de esa nación tanto con los países menos influyentes como con otros también poderosos.

Al momento de acontecer estos eventos estaba por iniciarse el 33° Período de Sesiones Ordinarias de la Asamblea General de la OACI y estos lamentables sucesos emergieron como punto principal en la agenda de discusiones. Se convocó con urgencia a una Conferencia Ministerial de Alto Nivel Sobre Seguridad de Aviación que se celebraría en febrero del 2002 en la sede principal de la OACI, cuyos objetivos principales fueron: 1) discutir e implementar acciones para la prevención, combate y erradicación de los actos de terrorismo en el transporte aéreo; 2) fortalecer el rol de la organización en la adopción de estándares y prácticas recomendadas (SARPs) para la seguridad de aviación y la auditoría de su implementación; y 3) el aseguramiento de los medios necesarios para el fortalecimiento de los mecanismos de seguridad de la OACI.

Entre sus conclusiones la conferencia reconoció de modo expreso el grave daño que los ataques de Septiembre 2001 hicieron a la economía mundial y a la confianza del público usuario del transporte aéreo, exhortando a todas las naciones a juntar esfuerzos para restablecer la fiabilidad en la aviación civil a través de la estandarización de normas en función de metas compartidas por la comunidad internacional como objetivos colectivos. También se alentó a los Estados contratantes para que se comprometieran en lograr la total implementación y ejecución de las convenciones internacionales sobre seguridad de aviación (Abeyratne, 2010: 3-4).

Tabla 6. Resoluciones de la OACI posteriores a los ataques de Septiembre 2001.

Fecha	Resolución	Asunto
Octubre 2001	A33-1	Declaración sobre el uso indebido de aeronaves civiles como armas de destrucción y otros actos de terrorismo que afectan a la aviación civil. Se condena a los ataques de septiembre 11, 2001 en Estados Unidos.
	A33-2	Se dispone revisar los convenios vigentes y el programa de seguridad de la OACI, se exhorta a la cooperación internacional contra el terrorismo y se crea un programa universal de auditoría de seguridad de aviación por la OACI.
Octubre 2004	A35-1	Condena al ataque y destrucción casi simultánea de dos aeronaves rusas de pasajeros que despegaron del aeropuerto de Moscú, por dos mujeres terroristas suicidas. Se causó la muerte a 90 personas, entre pasajeros y tripulantes.
	A35-9	Declaración refundida de los criterios permanentes de la OACI relacionados con la protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita. (Modificación de la estructura acordada en la Resolución A27-7)
	A35-10	Contribuciones financieras al Plan de Acción de Seguridad de la Aviación
Septiembre 2007	A36-18	Contribuciones financieras al Plan de Acción de Seguridad de la Aviación
	A36-19	Amenaza que plantean para la aviación civil los sistemas portátiles de defensa antiaérea (MANPADS)
	A36-20	Declaración refundida de los criterios permanentes de la OACI relacionados con la protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita
Octubre 2010	A37-17	Declaración consolidada de políticas permanentes de la OACI relacionadas con la protección de la aviación civil internacional, frente a actos de interferencia ilícita.
Octubre 2013	A38-15	Declaración consolidada de políticas permanentes de la OACI relacionadas con la protección de la aviación civil internacional, frente a actos de interferencia ilícita.

Fuente: Elaboración propia

Uno de los elementos más relevantes del nuevo contexto fue que los esfuerzos institucionales para asegurar la judicialización de los secuestradores de aeronaves en vuelo perdían sentido por la disposición a morir durante el ataque que acababan de mostrar los terroristas fundamentalistas.

Respuesta institucional no-gubernamental

En el año 2005 la Asociación para el Transporte Aéreo Internacional (IATA)⁵ creó y difundió entre sus asociados como parte del Programa IOSA (*IATA Operational Safety*

⁵ La Asociación para el Transporte Aéreo Internacional (IATA) se inició formalmente en 1945, para lograr la cooperación entre las aerolíneas promoviendo la seguridad, la fiabilidad, la confianza y la economía en el transporte aéreo, en beneficio económico de sus accionistas privados. En la actualidad cuenta con cerca de 240 aerolíneas asociadas.

Audit) al Sistema de Gestión de la Seguridad de Aviación (SeMS) como concepto que exige a los operadores aéreos y aeroportuarios hacer un manejo proactivo y eficaz de los riesgos resultantes las vulnerabilidades presentes en los sistemas de protección de aeropuertos y aeronaves y de las amenazas detectadas con probabilidades ciertas de materializarse. Esta iniciativa de naturaleza privada ha trascendido al ámbito intergubernamental y a partir del 2011 ha sido considerado como un estándar recomendado por la OACI (IATA, 2007).

El SeMS y algunos otros sistemas de gestión operativa ideados e implementados por la IATA son respuestas internacionales creadas por organismos privados que han dado al transporte aéreo comercial la confiabilidad que hoy exhibe, reduciendo el impacto de la incertidumbre como variable que afecta la rentabilidad de la economía del transporte aéreo a partir de la administración del conocimiento acumulado en el manejo de los negocios y las operaciones de aviación civil.

Este conocimiento y experiencia es la verdadera base de los sistemas más exitosos y constituye un factor clave considerable en la constante evolución de las estrategias de prevención del terrorismo en las operaciones masivas de transporte aéreo comercial y en los mecanismos de mitigación de efectos cuando estos actos se producen.

Eficacia jurídica de las respuestas internacionales multilaterales

Como puede observarse en la revisión de las resoluciones reseñadas en las Tablas 5 y 6, todos los esfuerzos de la OACI han sido intergubernamentales. Se fundamentan en la producción de normas jurídicas supranacionales del tipo conocido como “*soft law*” porque carecen de carácter vinculante y coercitivo para los Estados contratantes pero no están exentas de relevancia para la construcción de discursos político-jurídicos de alcance internacional, basándose en una libre aceptación, en la buena fe y en el respeto por los acuerdos (Toro Huerta, 2006: 519).

Otros tratadistas argumentan que las resoluciones de los organismos internacionales intergubernamentales dependientes de la ONU pueden tener carácter político o carácter jurídico y en ocasiones ambos a la vez, pero esta condición no ayuda más que a crear dificultades para encontrar sentido práctico a tales declaraciones (Colliard, 1977: 280). La materialidad jurídica tiene dudosa consistencia, sobre todo

cuando se trata de dar respuestas a la presencia del elemento coercitivo en sus rasgos jurídicos y lo más cercano a esto descansa en el principio general del derecho “*lo pactado se cumple*” (*pact sunt servanda*).

Este principio cierra las interrogantes sobre el origen de la adhesión a las normativas internacionales y tiene una naturaleza eminentemente política porque implica que existe una voluntad, que puede ser autónoma o heterónoma, por parte de los Estados contratantes para cumplir con los acuerdos.

Angelina Jaffé Carbonell (2008: 90) explica cómo en algunos casos los países con suficiente capacidad política internacional usan su influencia a través de sectores interpuestos para impulsar o para oponerse, a iniciativas internacionales según sus conveniencias comerciales. Estos intermediarios de la presión política pueden ser gremios profesionales, grupos empresariales, ramos industriales, organizaciones no gubernamentales, etc., cuyo peso acumulado para la toma de decisiones es relevante ante los organismos multilaterales. Si una decisión proviene de esta mayoría conformada desde espacios políticos y diplomáticos, entonces tendrá legitimidad internacional.

Esa tesis explica varias situaciones que se presentan en la arena internacional y en particular en la industria de la aviación civil. Ejemplos de ello constan en la forma como las normas técnicas emitidas por la OACI para el diseño de aeronaves han estado hechas casi a la medida de los avances técnicos de los grandes fabricantes estadounidenses (Golic, 1996: 257; Zacher & Sutton, 1996: 95). También las reglas de navegación aérea han sido estructuradas casi como derivación de las mejores prácticas que han sido establecidas por las grandes aerolíneas de bandera estadounidense, algunas ya desaparecidas. Y más recientemente se ha incorporado la Unión Europea a tal ámbito de influencia debido a la creciente presencia de AirBus como fabricante y al alcance operativo de las grandes aerolíneas europeas.

El hecho es que terminan imponiéndose a través de estos mecanismos políticos y no jurídicos. Estas coaliciones, que han producido óptimas reglas de funcionamiento, son un factor de confianza sobre el cual descansa el régimen internacional del transporte aéreo.

De la misma forma como la Unión Europea y los Estados Unidos logran orientaciones técnicas de diseño y reglas de navegación que garantizan confianza en el

transporte aéreo, el problema securitario frente al terrorismo en terminales y rutas aéreas ha seguido la misma dinámica de imposición y actualización de reglas.

El régimen internacional de protección de la aviación civil

El sistema internacional edificado para proteger al transporte aéreo tiene atributos que le caracterizan. Este régimen es subsidiario del régimen internacional de aviación civil creado a partir del Convenio de Chicago de 1944, el cual es gestionado en forma multilateral por la OACI y se ha materializado a partir de estructuras negociadas por un grupo numeroso de Estados, en el cual todos tienen formalmente las mismas capacidades y se adhieren a él en forma consciente y voluntaria (Oran Young, 1982: 283; Novensà, 2004: 9-10).

En esta sección se hace una descripción de cómo quedó estructurado este sistema, quiénes son en la actualidad sus actores relevantes y cómo funciona en modo sistémico para aproximarse al logro de sus objetivos.

Organismos internacionales de gestión institucional

La gestión institucional del régimen internacional del transporte aéreo es llevada a cabo por dos entidades. En el lado intergubernamental la responsabilidad es asumida por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en la cual cada Estado contratante en el Convenio de Chicago debe tener al menos un representante delegado. Y en el lado no gubernamental esta conducción es asumida por la Asociación para el Transporte Aéreo Internacional (IATA).

Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)

El antecedente directo al Convenio Sobre Aviación Civil Internacional celebrado en Chicago en 1944 fue el Convenio de París del 13 de Octubre del 1919. En la postrimería de la Primera Guerra Mundial los avances en materia de aviación hicieron notar la incipiente necesidad de establecer reglas para la navegación aérea, y esto motivó la celebración de la *Convención para la Reglamentación de la Navegación Aérea Internacional*.

Este convenio creó a la Comisión Internacional de Navegación Aérea (CINA) como organismo permanente encargado de controlar el desarrollo y aplicación de los

principios legales y técnicos establecidos en él (Hernández Campos, 2008: 86). En torno a este tratado fueron generados ocho anexos contentivos de estándares para desarrollar sus lineamientos técnicos, lo cual para la época representaba un gran avance en cuanto a reglas en la industria del transporte aéreo civil-comercial.

En forma paralela al funcionamiento de la Convención de París y la CINA, surgieron discrepancias de algunos Estados con respecto a principios contenidos en la primera. Como resultado de esto se celebraron otras dos reuniones diplomáticas (Colliard, 1977: 580):

- *Convención Iberoamericana de Navegación Aérea*, celebrada en Madrid y suscrita el 30 de octubre de 1926. Creó la Comisión Iberoamericana de Navegación Aérea (CIANA), a la cual se adhirieron algunos Estados que se separaron de la Convención de París.
- *Convención Sobre Aviación Comercial*, celebrada en La Habana y suscrita el 6 de febrero de 1929. Congregó a algunos países que no habían suscrito la Convención de París de 1919, entre ellos a Estados Unidos. No dispuso creación de un nuevo organismo rector.

La existencia de tres sistemas de gestión simultánea, lejos de representar un beneficio para el desarrollo de la industria, dispersó los esfuerzos y obstaculizó el progreso del sistema. Los avances tecnológicos que se lograron durante la Segunda Guerra Mundial y la creciente frecuencia de vuelos interoceánicos obligaron a pensar en una gestión más normalizada, efectiva y segura acerca de la navegación aérea.

El 7 de diciembre de 1944 finalizó en Chicago una conferencia en la cual participaron cincuenta y cuatro (54) países y en dicha reunión se acordó el reconocimiento de libertades aéreas con el fin de institucionalizar la forma como se realizarían la explotación comercial internacional del servicio de transporte aéreo. Además se acordó la creación de un organismo que administrara y vigilara el cabal cumplimiento de las estipulaciones acordadas en la convención. Este organismo recibió el nombre de Organización Provisional de la Aviación Civil Internacional (OPACI) y comenzó su funcionamiento en Agosto de 1945 (Ibídem: 581).

En diciembre del siguiente año este acuerdo fue llevado a consideración de la Asamblea General de las Naciones Unidas para su ratificación, el ente rector pasó a llamarse Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y al mismo tiempo fue designado como uno de sus organismos especializados. La responsabilidad principal de la OACI es promulgar la gran mayoría de las regulaciones internacionales sobre interconexión, estandarización, seguridad operacional y control de actos ilícitos, las cuales son producto del trabajo conjunto de la Asamblea General y del Consejo (Zacher & Sutton, 1996: 84).

La Asamblea es el órgano supremo de gobernanza en la comunidad de Estados contratantes. Entre todas sus facultades y deberes establecidos en el artículo 49 del convenio, tiene particular relevancia para la articulación de un régimen internacional la atribución de *“Recibir los informes del Consejo, actuar según convenga, y decidir en cualquier asunto que éste someta a su consideración”*. Esta facultad es la que le permite a la Asamblea General decidir sus políticas y expresarlas por medio de resoluciones.

Por otra parte, el Consejo es el órgano ejecutivo permanente de la organización y está compuesto en forma alterna por representantes de treinta y seis (36) de los Estados miembros, elegidos por la Asamblea General de acuerdo a algunos criterios de equidad que permiten la participación oportuna e igualitaria de todos. La función de *“Adoptar normas y métodos recomendados internacionales,... designándolos, por razones de conveniencia como anexos al presente Convenio...”* declarada en el literal (l) del artículo 54, provee al sistema internacional de una columna vertebral normativa sobre la cual basarse para ejecutar acciones tendientes al logro de los objetivos institucionales.

Los anexos cubren variados aspectos operacionales de la industria de la aviación civil y entre ellos figura el Anexo 17 *“Seguridad”* cuya naturaleza y contenido fueron explicados en la sección correspondiente a las respuestas institucionales internacionales a los ataques terroristas.

Los asuntos relacionados con la protección del transporte aéreo comparten la atención de la OACI junto con dieciocho (18) asuntos más que son igualmente importantes. Tal vez esa sea la razón por la cual al observar los pronunciamientos de la organización a través de sus resoluciones antes de Septiembre del 2001 y relacionarlas con los eventos de terrorismo acontecidos desde 1970, se encuentra que el comportamiento ha sido bastante reactivo y muy pocas veces proactivo.

Asociación para el Transporte Aéreo Internacional (IATA)

La IATA constituye una organización internacional no-gubernamental muy influyente en el ámbito de la aviación civil internacional. En la actualidad agrupa a cerca 260 aerolíneas entre las que se encuentran las más exitosas y de mayor alcance operativo y comercial en el mundo (www.iata.org).

Su origen y desarrollo ha transcurrido en paralelo con la OACI desde 1919 en La Haya, cuando se creó la Asociación de Tráfico Aéreo compuesta sólo por aerolíneas. La fortaleza de la IATA está representada en el extenso *know-how* acumulado por los operadores aéreos durante muchas décadas, el cual es soportado por el éxito económico de las aerolíneas y aeropuertos que forman parte de ella hoy en día.

Al momento de su fundación definitiva en 1945, los representantes de las compañías de aviación que asistieron a la reunión de La Habana tuvieron en mente que esta nueva organización proveería tanto información como sugerencias a la OACI para sus políticas sobre asuntos técnicos-operacionales y además se concentraría en cuestiones comerciales como el establecimiento de tarifas (Zacher & Sutton, 1996: 85). De manera que la organización nació como un instrumento cooperativo que promueve objetivos como la confianza, la fiabilidad, la seguridad y la economía del aerotransporte civil-comercial.

En el año 2003 la IATA creó el Programa IOSA (*IATA Operational Safety Audit*) con el cual ha ganado amplio reconocimiento y aceptación internacional. Este es un sistema de evaluación diseñado para monitorear la gestión operacional y los sistemas de control de las aerolíneas (www.iata.org), dentro de tal mecanismo los asuntos de seguridad tienen una relevancia fundamental debido a que al final quien asume las mayores consecuencias de tales contingencias son los operadores aéreos. En el año 2005 se incorporó al Programa IOSA un importante elemento para la seguridad de aviación a través del concepto SeMS (*Security Management System*) para prevenir en forma proactiva el incumplimiento de los estándares internacionales de seguridad del transporte aéreo.

Ante los eventos terroristas de septiembre 2001, la Asociación para el Transporte Aéreo Internacional (IATA) reaccionó en nombre de la industria de la aviación civil poniendo a disposición de la OACI su extenso conocimiento técnico-operacional alcanzado hasta la fecha para el análisis de las amenazas de terrorismo ya

conocidas durante las décadas precedentes y para adaptarse a la nueva modalidad de uso de aeronaves como arma de destrucción masiva.

Configuración y rasgos de funcionamiento del régimen

Desde 1970 el régimen de seguridad de aviación tuvo como orientación básica hacer funcionar mecanismos multilaterales de cooperación representados en estándares y referencias normativas para que el transporte aéreo pudiera operar en forma segura y ordenada.

La cooperación fue estimulada a través del concepto de que cualquier Estado podía ser victimizado y que también cualquier Estado podía quedar involucrado en una crisis aun en contra de su propia voluntad política, cuando los terroristas decidían aterrizar una aeronave en su territorio. En 1974 este mecanismo logró extinguir el beneficio de refugio que concedía el gobierno cubano a secuestradores de aeronaves de bandera estadounidense o de algún otro país con el cual no tuviera relaciones diplomáticas. Existen numerosos ejemplos similares al de Cuba en los cuales las “reglas de juego” institucionalizadas funcionaron para compensar las presiones internacionales originadas por secuestros y sabotajes de aeronaves.

Pero los ataques terroristas de septiembre del 2001 contra objetivos claves en territorio estadounidense determinaron un punto de inflexión trascendental que se convirtió en la “coyuntura crítica” (Novensá, 2004: 9-10) capaz de transformar al tradicional régimen negociado de manera multilateral desde la OACI. Los cambios acontecidos a partir del año 2001 han sido resumidos en la Tabla 6 y al ser comparados con los de la Tabla 5, dan cuenta del antes y el después de ese trágico evento.

El hecho de que la reacción quedara encuadrada en conceptos bélicos también demostró que había error en la apreciación y que la guerra se convertía a partir de allí en “diagnóstico y prescripción” porque estaba definiendo el problema del terrorismo y al mismo tiempo indicaba la solución (Crenshaw, 2008: 19). Al final, los ataques terroristas de Septiembre 2001 terminaron impulsando un proceso de segurización intenso en la vida social estadounidense que luego se extendió por el mundo entero.

Sin perder de vista que el objetivo primigenio de esta investigación sobre el régimen internacional de seguridad de aviación es el análisis descriptivo de un conjunto de respuestas más o menos globalizadas frente al terrorismo y su impacto en las

relaciones internacionales, se procura estudiarlo como un paradigma de gestión extraterritorial de amenazas.

Como ya fue aclarado en las secciones precedentes, el régimen internacional de seguridad de aviación es una parte del régimen internacional del transporte aéreo. Ahora es necesario detallar la estructura del régimen securitario que nos ocupa para visualizar la forma como los actores interactúan dentro de él. En la Tabla 7 se muestra el modelo explicativo del sistema.

Tabla 7. Estructura del régimen internacional de seguridad de aviación



Fuente: Elaboración propia

En el centro del sistema se encuentran los Estados contratantes del Convenio de Chicago de 1944 y los operadores aéreos, quienes permanecen vinculados los primeros como reguladores locales y los segundos como explotadores comerciales del transporte aéreo civil. Puede afirmarse que en conjunto los Estados y las compañías de aviación son el núcleo del sistema y los destinatarios principales de las normas y estándares internacionales.

Esta articulación está a cargo de la OACI y de la IATA. El primero, integrado por la representación de los Estados contratantes y actuando como organismo internacional promotor de los mecanismos institucionalizados para garantizar que el

transporte aéreo funcione globalmente en orden y con seguridad, por lo tanto sus expectativas y requerimientos van dirigidas en forma directa a los Estados miembros.

El segundo está integrado por representantes de los operadores aéreos y aeroportuarios y actúa como una asociación comercial internacional que ayuda en la formulación de políticas para sus agremiados, facilita transacciones entre ellos y funge como crítico de sus propias prácticas enfocándose en el mejoramiento continuo también de sus acciones de gestión. El resultado de este desempeño queda siempre disponible para que la OACI lo utilice como insumo en la toma de decisiones. Aunque la IATA no es un organismo intergubernamental su influencia internacional es innegable y funciona como parte integrada al régimen internacional de transporte aéreo para proveer apoyo y soluciones a muchos problemas propios de la industria.

Puede afirmarse que la histórica sinergia organizacional existente entre la OACI y la IATA ha producido beneficios estabilizadores capaces de reproducir al sistema y adaptarlo a las nuevas realidades. Esa inveterada forma de interacción entre ambos entes dentro del sistema es lo que Novensà (2004: 9-10) menciona como “*path dependence*” y explica por qué la estructura y el funcionamiento del régimen siguen dependiendo en buena medida del desarrollo histórico e institucional que se ha mantenido desde 1970.

De esa forma funcionó el régimen hasta el año 2001 cuando el terrorismo fundamentalista irrumpió con sus nuevos objetivos estratégicos globales. En ese momento aparte de declarar la guerra global al terrorismo, Estados Unidos hizo una revisión a fondo de la forma como venía administrándose la seguridad de los terminales aéreos y muy rápido rediseñó todo su sistema en cuanto a organización y a procedimientos, superando en forma amplia a los estándares y métodos recomendados la OACI, porque no estaban diseñados para detectar y neutralizar a terroristas suicidas.

Las agresiones terroristas del 2001 autoadjudicadas en forma pública y exclusiva por *Al-Qaeda* contra Estados Unidos fueron la conyuntura crítica (*critical juncture*) que le permitió al gobierno estadounidense establecer en forma unilateral la variación estructural con la cual hoy funciona el régimen para adecuarse a un nuevo tipo de contingencia. Siguiendo las explicaciones de Novensà (Ibídem: 9-10), esto le ha permitido al sistema en general renovarse para seguir cumpliendo con sus fines a través de un equilibrio entre el desempeño inveterado (*path dependence*) anterior al 2001 y las nuevas contingencias (*critical juncture*).

A las drásticas iniciativas para prevenir y controlar la acción del terrorismo contra los intereses estadounidenses en la industria de la aviación civil luego se unieron los países de la Unión Europea, para avanzar de manera progresiva hacia la imposición de medidas de prevención ante los ataques de los cuales también han sido objetivo a partir del 2001 por parte del mismo agente amenazante.

La presión internacional que despliegan los Estados bajo amenaza constituye un elemento adosado que impone un orden asimétrico en beneficio de su propia seguridad. Esto sugiere controversias acerca de la legitimidad de tal implantación no acordada en condiciones paritarias, contrario a la forma como apareció y se desarrolló la OACI. Por una parte se cuestiona la intromisión directa de los países amenazados en las actividades aeroportuarias que se realizan bajo vigilancia de otros Estados, pero por otra aparecen los argumentos de justificación en el legítimo derecho que tiene un Estado de proteger a sus ciudadanos frente a ataques terroristas promovidos por grupos irregulares fuera de sus propias fronteras.

Al afirmar que además del régimen global de protección del transporte aéreo, en el cual la cooperación es multilateral y paritaria, existe un sector en el que las aplicaciones se caracterizan por asimetrías y heterogeneidad en la forma de relacionamiento entre Estados y en el tipo de beneficios que intercambia, se hace necesaria una distinción conceptual para entender como ambos cohabitan en el interior del sistema.

La distinción entre ambos sistemas coincide con la explicación de Oran Young (1982: 282-284) acerca de los tipos de orden bajo los cuales se forman y se transforman los regímenes internacionales. El citado autor habla de “órdenes negociados” que dan origen a regímenes como producto de esfuerzos conscientes para acordar unas estipulaciones, un consenso explícito de adhesión y una expresión formal de sus resultados a través de un acta o de la constitución de un órgano que articule su funcionamiento. Y luego cita a los “órdenes impuestos” en los cuales no hay tratos paritarios con los actores subordinados y por lo general existen sin una expresión formal de funcionamiento.

De acuerdo a lo anterior, el surgimiento y la evolución integral del régimen internacional bajo estudio responden al funcionamiento internacional de dos subórdenes caracterizados de la siguiente forma:

- 1) Un sub-orden visible en el cual los Estados ingresan con conciencia de adhesión para suscribirse de manera formal a él y cuya articulación institucional está a cargo de la OACI. La parte correspondiente a los entes privados, como operadores de aeropuertos y de aeronaves, corresponde a la IATA bajo los mismos mecanismos de funcionamiento de la OACI.
- 2) Un sub-orden subyacente con imposiciones *de facto* al cual los Estados se someten con conciencia de adhesión, motivados por el liderazgo internacional y por la manipulación de ciertos beneficios derivados de la influencia política internacional pero sin suscripción formal para no afectar el respeto por la propia soberanía, y en el cual la articulación total de las reglas de juego está a cargo de quien las impone.

Estados con alto perfil de amenaza

Los escenarios configurados desde el año 2001 en cuanto a la seguridad internacional muestran a un grupo de países encabezados por Estados Unidos bajo la amenaza proveniente de actores no estatales. Los grupos fundamentalistas que se declaran en público como enemigos de las potencias occidentales lo hacen como consecuencia de algunos procesos histórico-políticos que han ocurrido entre bloques de naciones principalmente en el Medio Oriente.

Estados Unidos de América

Es indispensable aclarar al inicio que dentro del perfil de amenazas de Estados Unidos, Canadá juega un importante rol debido a que es su principal socio comercial con el cual comparte una frontera terrestre bastante extensa y sus operaciones de control del espacio aéreo. Canadá y Estados Unidos han mantenido vínculos inveterados de cooperación y de homologación normativa muy estrechos, por lo tanto en la práctica se consideran como uno solo en asuntos de seguridad.

En esta materia Estados Unidos gestiona la protección del transporte aéreo a través de dos agencias adscritas al Departamento de Seguridad Interior (*US-DHS = Department of Homeland Security*). Estas agencias son las siguientes:

- **Administración de Seguridad del Transporte** (*TSA = Transportation Security Administration*): Tiene como misión fundamental es concentrar los esfuerzos de aseguramiento y protección de todos los medios de transporte masivo, y
- **Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras** (*US-CBP = Customs and Border Protection*): Tiene como misión es aplicar las leyes de migración y aduana en los accesos de frontera incluyendo puertos y aeropuertos.

Estas dos agencias federales reciben apoyo constante y directo de otras afines a ellas, unas fueron creadas a partir de los ataques terroristas del año 2001 y otras fueron reorganizadas de conformidad con las recién establecidas políticas securitarias nacionales promulgadas a partir de la crisis afrontada.

Puede decirse que en forma esquemática dentro del sistema de seguridad de transporte aéreo, la *TSA* vigila y controla todo lo que vaya a ser abordado dentro de una aeronave que vuele dentro, hacia y desde el espacio aéreo estadounidense. En cambio, el *US-CBP* vigila y controla que todo lo que cruza sus fronteras no transgreda las leyes de migración y aduana para convertirse en un problema de seguridad interior para los Estados Unidos.

Partiendo del supuesto de que toda nación tiene derecho a ejercer control soberano sobre sus fronteras y vigilar la entrada de migrantes y la importación de mercancías, Estados Unidos empezó a ejercer mejores y más estrictos controles en sus puntos de ingreso. También exigió a los operadores aéreos de bandera estadounidense el cumplimiento de medidas extremas de seguridad, aunque luego este control se extendió a todas las aerolíneas extranjeras que poseyeran un permiso de operación para volar hacia aeropuertos localizados en su territorio. El incumplimiento de tales exigencias acarrearía la negación, o la revocación del permiso para realizar vuelos hacia o desde territorio estadounidense.

Antes del 2001 el gobierno estadounidense también fue bastante reactivo y todas sus producciones legislativas fueron impulsadas por eventos de terrorismo de lamentables consecuencias. En la Tabla 8 se reseñan los avances que se fueron produciendo entre 1971 y 2000 (Price y Forrest, 2009: 91-97; Elias, 2010: 4-37).

La sospecha de ataque terrorista que surgió tras la explosión en el aire del vuelo 800 de TWA en el año 1996 motivó la designación de una comisión presidencial sobre seguridad operacional y protección de la aviación que se conoció como “Comisión Gore”, debido a que fue encabezada por el Vicepresidente Al Gore. El informe presentado por la comisión consideró que la seguridad de aviación es un asunto de seguridad nacional que debe estar a cargo del Estado y debe estar provista de fondos federales para su mejoramiento y mantenimiento. Además se emitieron algunos conceptos sobre el establecimiento de políticas proactivas con respecto a las amenazas a la aviación civil.

Es importante dejar claro que aunque la Comisión Gore declaró la importancia de la seguridad de aviación dentro del esquema de seguridad nacional y las leyes de los años 1996 y 2000 recogieron buena parte de sus recomendaciones, no hay evidencia de que el gobierno estadounidense haya ordenado verificar extraterritorialmente su aplicación.

A causa de los sucesos del 11 de Septiembre también ocurrió una acelerada producción legislativa. Se promulgaron numerosas leyes de carácter securitario para combatir al terrorismo en cuanto a sus operaciones y a sus finanzas, y también se promulgaron leyes que reformaron de forma profunda todo lo relacionado con las operaciones de seguridad de aviación. En la Tabla 9 se reseñan las leyes que fueron promulgadas a partir del año 2001.

Los textos que aparecen reseñados corresponden a los aspectos legales que ordenan la realización de actividades por parte de las agencias federales comprometidas en la seguridad de aviación en aeropuertos localizados fuera de los Estados Unidos y la aplicación de controles en las operaciones de aerolíneas extranjeras que realizan vuelos directos a ese país. Las leyes reseñadas en la Tabla 9 fueron operacionalizadas por el gobierno federal a través de un cuerpo de normativas localizadas en el recién creado Título 49 del Código de Regulaciones Federales (*49 CFR*) dedicado a las actividades de transporte masivo.

En la actualidad la administración estadounidense tiene la discrecionalidad de modificar, actualizar y derogar de manera ejecutiva, cualquiera de estas normativas administrativas que tienen aplicación tanto en las operaciones domésticas como en las

Tabla 8. Marco legal de Estados Unidos anterior al 11 de Septiembre del 2001

Año	Instrumento Legal	Evento Relacionado y Previsiones Principales
1971	Ley Contra Secuestros Aéreos (<i>Anti-Hijacking Act</i>)	Cumplimiento de los Convenios de La Haya (1970) y Montreal (1971). Se establecieron penas severas para los secuestros y sabotajes aéreos que incluyen cadena perpetua y pena capital.
1974	Ley Contra Secuestros Aéreos (<i>Anti-Hijacking Act</i>)	Ante la proliferación de secuestros y ataques con explosivos se autorizó al Presidente de los Estados Unidos a suspender el servicio aéreo comercial a los países comprometidos con los actos terroristas y a restringir la operación de algunas aerolíneas extranjeras en territorio estadounidense.
1990	Ley de Mejoramiento de la Seguridad de Aviación (<i>Aviation Security Improvement Act</i>)	Asesinato a bordo del vuelo 1771 de Pacif Southwest Airlines en Los Ángeles (USA) el 7/12/1987 y destrucción con explosivos del vuelo PanAm 103 en Lockerbie (UK) el 21/12/1988, causando 259 muertes en el avión y 11 en tierra.
1996	Ley de Seguridad de Aviación y Anti-Terrorismo (<i>Aviation Security and Anti-Terrorism Act</i>)	Destrucción con explosivos del vuelo 800 de TWA en vuelo entre New York y París a pocos minutos de su despegue.
2000	Ley de Mejoramiento de la Seguridad Aeroportuaria (<i>Airport Security Improvement Act</i>)	Fue una recomendación de la Comisión Gore que había quedado pendiente desde el ataque al vuelo 800 de TWA.

Fuente: Elaboración propia

internacionales hacia o desde el territorio de ese país, para aeronaves de bandera estadounidense y para las registradas en otros Estados.

Adicionalmente la Ley de Seguridad de la Aviación y del Transporte promulgada el 19 de noviembre del 2001 obligó a enmendar las normativas legales contenidas en el 49 USC 44909 y en el 19 CFR 122.49d, las cuales están referidas a normas para el transporte aéreo comercial, con el fin de que los manifiestos de pasajeros o *PNR (Passengers Name Record)* fueran comunicados al servicio de migración y aduana de los Estados Unidos antes de vuelo y así sus oficiales podrían analizar las bases de datos personales de los pasajeros antes que éstos arribaran a su territorio.

Tabla 9. Marco legal de Estados Unidos posterior al 11 de Septiembre del 2001

Año	Instrumento Legal	Rasgos Esenciales
2001	Ley de Seguridad de la Aviación y del Transporte (<i>Aviation and Transportation Security Act</i>)	Decretó la creación de la TSA. Estableció medidas preventivas para evitar ataques suicidas que no existían en leyes anteriores. El proceso de seguridad en los aeropuertos quedó a cargo del gobierno federal. Le dio un nuevo impulso al programa de “air marshalls”. Se estableció la exigencia de transmisión del manifiesto de pasajeros de los vuelos internacionales con destino en Estados Unidos, antes del despegue de la aeronave.
2001	Ley de Seguridad y Estabilización del Transporte Aéreo (<i>Air Transportation Safety and Stabilization Act</i>)	Se aprobó para destinar USD 15 billones a la industria de la aviación civil estadounidense, distribuidos en USD 5 billones en subsidios a las compañías y USD 10 billones en préstamos garantizados, para cubrir las pérdidas financieras causadas por la crisis del 11 de Septiembre. En ella se establecieron límites en la responsabilidad civil y en las compensaciones a las víctimas.
2002	Ley de Seguridad Interior (<i>Homeland Security Act</i>)	Creó el Departamento de Seguridad Interior (US-DHS). Reorganizó 22 departamentos relacionados con la seguridad interior y los puso bajo adscripción del US-DHS, Autoriza la dotación de armas a los pilotos y los límites de responsabilidad civil para las compañías que desarrollan tecnologías contra el terrorismo.
2003	Ley Centuria de Reautorización de la Aviación: Visión 100 (<i>Vision 100: Century Aviation Reauthorization Act</i>)	Estableció y mejoró algunos programas de seguridad dirigidos a operadores de aeronaves y de aeropuertos. Se responsabilizó a la TSA de publicar periódicamente la relación de eventos e incidentes acontecidos con detecciones de actos que violan las leyes de seguridad en sistemas de transporte y se les encarga de verificar el cumplimiento de estas normas en las estaciones de aerolíneas que vuelan hacia Estados Unidos localizadas fuera de su territorio. Creó la Zona de Identificación para la Defensa Aérea, en el área de Washington DC.
2004	Ley de Inteligencia Nacional (<i>National Intelligence Act</i>)	Creó el cargo de Director Nacional de Inteligencia. Amplió y clarificó la aplicación de varios programas de seguridad de aviación ya establecidos. Desarrolló el Programa Vuelo Seguro (<i>Secure Flight</i>) a cargo de la TSA, basado en la obtención y análisis de información del vuelo a estados Unidos previamente a su realización. También estableció previsiones con respecto al programa de oficiales armados a bordo para actuar en caso de secuestro o de pasajeros disruptivos (<i>Air Marshalls Program</i>).

Fuente: Elaboración propia

Esta prerrogativa policial, que no ha estado exenta de polémicas debido a su presunta colisión con los derechos civiles que protegen la intimidad de las personas, se ha ido refinado de modo progresivo hasta integrarse a los programas *Secure Flight* llevado a cabo por la *TSA* y el *Advanced Passengers Information System (APIS)* llevado a cabo por el *US-CBP* (Tabla 10).

Este nuevo marco jurídico-administrativo representó una reforma profunda e integral acorde con el nuevo espectro de amenazas proveniente del terrorismo, ampliando en forma considerable sus hipótesis de ataque y el análisis de las vulnerabilidades. Hasta los ataques del 11 de Septiembre existían sólo dos normativas de esta naturaleza (*14 FAR 107* y *14 FAR 108*) que fueron derogadas y sustituidas casi de inmediato por sus equivalentes con mucho mayor alcance de prevención y control para la seguridad de aeropuertos y aerolíneas (*49 CFR Part 1542* y *49 CFR Part 1544*).

Una demostración casi emblemática de la capacidad política para ejercer competencias extraterritoriales ocurrió el día 8 de Abril del 2005 cuando un vuelo de la aerolínea neerlandesa *KLM* que había partido desde Amsterdam con destino a México DF fue obligado a regresar a su punto de origen cuando sobrevolaba aguas internacionales en el Atlántico Norte, porque a bordo del vuelo se encontraban dos personas que aparecían en la lista de sospechosos de terrorismo del *US-DHS*.

En su interés de defender en forma legítima la seguridad de la nación según las previsiones legales promulgadas luego de los ataques a New York y Washington DC, la *FAA* negó el paso de tal aeronave por el espacio aéreo propio y su sobrevuelo sobre el Mar Caribe, por ser espacio aéreo contiguo, en prevención de un evento similar al de Septiembre del 2001. Además se activaron de manera preventiva las defensas aéreas de la nación al advertir el riesgo que se corría mientras tales personas se encontraran en un vuelo cercano a su espacio aéreo.

Este acontecimiento marcó un precedente más en las iniciativas de gestión extraterritorial de las amenazas externas a los Estados Unidos. Además un evento previo ocurrido el 21 de Diciembre del 2001 a bordo de un vuelo de *American Airlines* entre París y Miami en el cual un pasajero inglés de nombre *Richard Reid* trató de detonar un bomba fabricada con explosivos plásticos oculta en sus zapatos, hizo tomar medidas preventivas severas para no permitir vuelos cuya lista de pasajeros (*PNR*) no

fuera recibida por la TSA antes de la salida para ser cotejada con la lista de presuntos terroristas conocida como “*Watch List*”.

Este tipo de eventos al final fueron legitimando las actuaciones extraterritoriales del gobierno americano para el establecimiento del sistema de vigilancia continua y control de calidad a todas las operaciones aéreas que comprometan al espacio aéreo estadounidense y con ello se garantizaría que los estándares de seguridad exigidos se estarían ejecutando con eficacia.

El sistema de vigilancia continua para seguridad de aviación adoptó una estandarización que resume en procedimientos a todas las previsiones legales y reglamentarias que han sido reseñadas en las tablas anteriores, el cual está representado en el Programa de Seguridad Estandarizado para Operadores Aéreos (*AOSSP = Aircraft Operator Standardized Security Program*) elaborado y difundido por el gobierno estadounidense a todas las aerolíneas que despachan vuelos hacia sus aeropuertos. A esto se suma la realización de inspecciones anuales a cada operador en el exterior para verificar el cumplimiento de las exigencias establecidas en el referido programa.

Por otra parte también existen las cuatro iniciativas gubernamentales de seguridad que se reseñan en la Tabla 10, que fueron puestas en marcha por las autoridades estadounidenses. Es necesario aclarar que ninguna de las acciones ejecutadas por ese gobierno en territorio extranjero recae en forma directa sobre organismos públicos o dependientes de otros Estados sino que todos van directo sobre operadores de aerolíneas y aeropuertos que explotan las conexiones con aeropuertos localizados en Estados Unidos.

La creación del Departamento de Seguridad Interior (*US-DHS*) y la reorganización de las agencias federales han sido iniciativas traducidas en una consolidación de esfuerzos tanto de operaciones como de manejo de informaciones que en la actualidad hacen a Estados Unidos un país con mayores capacidades seguritarias frente a las agobiantes amenazas.

Unión Europea

Realmente Europa no ha sufrido ataques significativos al transporte aéreo durante los últimos quince años, al menos no comparables con los de Septiembre del 2001 en territorio estadounidense. Pero sí los experimentó en modo recurrente en las décadas

Tabla 10. Iniciativas de seguridad adicionales a los cuales deben someterse los operadores aéreos extranjeros que vuelan a aeropuertos estadounidenses.

Nombre del Programa	Operadores Vinculados	Organismo Responsable	Beneficio Previsto
Carrier Liason Program (CLP)	Aerolíneas de pasajeros	US Customs and Border Protection (US-CBP)	Identificación exacta de pasajeros a través de sus documentos migratorios. Determinación de la capacidad migratoria de los pasajeros.
Secure Flight Program (SFP)	Aerolíneas de pasajeros	US Transportation Security Administration (US-TSA)	Localización positiva de pasajeros registrados en las listas que les restringen el embarque en vuelos a USA por sospecha de vinculación al terrorismo a través del examen previo del <i>PNR</i> .
Advanced Passengers Information System (APIS)	Aerolíneas de pasajeros y de carga	US Customs and Border Protection (US-CBP)	Identificación de perfiles de pasajeros y personal no tripulante que vuela en servicio, por parte del US-CBP con 72 horas de anticipación al vuelo a partir de los <i>PNR</i> de las aerolíneas, los cuales son complementados con verificaciones frente al pasajero cuando éste se presenta ante el operador aéreo para ser embarcado.
Customs and Trade Partnership Against Terrorism (CT-PAT)	Aerolíneas de carga y mixtas	US Customs and Border Protection (US-CBP)	Identificación del origen de la carga y aseguramiento de todas las fases de la cadena de suministro para evitar que la carga sea intervenida con fines delictivos.

Fuente: Elaboración propia

previas y en la actualidad sus indicadores son muy superiores a los de otras regiones, como América del Norte (ver Tabla 21).

Es obvio que los intereses estratégicos del terrorismo fundamentalista actual con respecto al orden político mundial configurado en la década de los años 90 pusieron a los Estados europeos en la mira. Los ataques a medios de transporte urbano masivo ocurridos en Madrid (2004) y Londres (2005), los ataques urbanos en París durante el 2015 y los ataques al principal aeropuerto y al tren subterráneo de Bruselas, dejan claro

que las probabilidades de ataque por parte de células terroristas que operan dentro de Europa son altas.

Las iniciativas multilaterales de los países europeos se iniciaron a mediados de los años 70 cuando el terrorismo endógeno (*ETA, Baader-Meinhof, Brigadas Rojas, IRA*, etc) y el exógeno (*FPLP, OLP, Hamas, Abu Nidal*, etc) ejecutaban ataques en cualquiera de las principales capitales. Aunque se ha señalado que al principio los gobiernos europeos fueron un poco reticentes para incorporar estos asuntos en la agenda comunitaria, la celebración del *Convenio Europeo para la Supresión del Terrorismo* (27/1/1977) en Estrasburgo bajo el auspicio del Consejo de Europa, significó un gran avance cooperativo para compartir información y esfuerzo operativo para el combate de este problema (Powell y Sorroza, 2008: 290).

El contenido de este convenio representó un importante hito en el manejo intergubernamental del terrorismo internacional porque estipuló que no se puede dar la consideración de delito político a ningún ataque violento utilizado para intimidar, o para impedir el cumplimiento de las funciones de un Estado. En lo sucesivo los convenios patrocinados por la OACI para la represión del terrorismo adoptaron este mismo concepto para asegurar la punibilidad.

Pero los graves y recientes eventos que han ocurrido han generado coyunturas de cambio en la forma como se lleva a cabo la gestión de riesgos por parte de las autoridades europeas, tanto en los terminales aeroportuarios como en las aeronaves en vuelo. Algunos antecedentes relevantes y bastante recientes ocurridos en Europa son reseñados en forma breve en la Tabla 11.

Aunque por fortuna todos resultaron frustrados, estos eventos han sido mensajes de alerta muy agobiantes que consolidaron de manera definitiva el proceso de segurización del transporte aéreo en Europa. Sus objetivos estratégicos son casi iguales a los establecidos por el gobierno de los Estados Unidos pero en cambio la forma de llevar adelante los planes de acción son distintos a consecuencia de las complejidades propias de la forma de gobernanza que funciona en esa comunidad de Estados.

La firma del Convenio de Shengen en 1985 (originalmente entre Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) y la progresiva adhesión de casi todos los Estados europeos, comprometió la supresión de controles en las fronteras interiores y a la vez su compensación mediante el reforzamiento de las fronteras exteriores, en

este caso también incluyendo los controles migratorios y aduaneros de todos los aeropuertos.

Tabla 11. Eventos relacionados con terrorismo en aviación ocurridos en Europa a partir del año 2001.

Fecha	País	Evento detectado
21/12/2001	Francia	Ataque frustrado en un vuelo de American Airlines entre París y Miami a cargo de un pasajero británico convertido al Islam, de nombre <i>Richard Reid</i> , que llevaba un artefacto explosivo a base de pentrita oculto en la suela de los zapatos.
8/4/2005	Países Bajos	Un vuelo originado en Amsterdam con destino a México DF fue obligado a regresar a Europa mientras sobrevolaba en Atlántico Norte, cuando las autoridades estadounidenses detectaron que alguna persona sospechosa de terrorismo se encontraba a bordo de la aeronave.
4/8/2006	Reino Unido	La agencia policial británica Scotland Yard descubrió un complot que involucró a 24 personas para destruir en vuelo transatlántico a siete aeronaves de bandera estadounidense y británica, mediante ataques suicidas que se realizarían ensamblando artefactos explosivos con cargas de base peroxidada en el interior de la aeronave.
25/12/2009	Países Bajos	Ataque frustrado en un vuelo de Northwest Airlines entre Amsterdam y Detroit a cargo de un pasajero nigeriano de nombre <i>Umar Farouk Abdulmullatah</i> relacionado con células de <i>Al-Qaeda</i> en Yemén, que llevaba un artefacto explosivo a base de pentrita oculto en su ropa interior.
29/10/2010	Reino Unido y Emiratos Árabes Unidos	Ataque frustrado en sendos vuelos de carga operados por UPS y FedEx, uno en Londres y otro en Dubai, mediante artefactos explosivos fabricados a base de pentrita y colocados en el interior de cartuchos de toner para impresoras. Ambos paquetes tenían como destino la ciudad de Chicago, en Estados Unidos. La conspiración fue organizada y ejecutada por operativos de <i>Al-Qaeda</i> en Yemen presuntamente coordinados por el imán estadounidense-yemení <i>Anwar al-Awlaqi</i> .
21/03/2016	Bélgica	Ataque con explosivos en el Aeropuerto Internacional de Bruselas perpetrado por operativos terroristas de ISIS/DAESH, causando muertos y heridos en el área de mostradores de las compañías Brussels Airlines (belga) y American Airlines (estadounidense).

Fuente: Elaboración propia

Es obvio que esta decisión comunitaria tendría sus claras implicaciones en la seguridad territorial todos los países involucrados al momento de aparecer el terrorismo fundamentalista con objetivos globales y al producirse las intervenciones militares en Afganistán (2002), Irak (2003), Libia (2011) y Siria (2015), en las cuales han participado recursos militares europeos junto a los estadounidenses.

A finales del 2001 la Unión Europea ya era una entidad política comunitaria bastante consolidada y exitosa, al tiempo que el espacio Shengen también era un régimen internacional de movilidad extendido por casi todo el continente y con reglas de seguridad que habían sido puestas en claro para los Estados contratantes. No obstante la alta capacidad operativa demostrada por *Al-Qaeda* obligó a revisar muchos de sus parámetros de funcionamiento y hasta la actualidad sigue siendo objeto de un cuidadoso manejo para evitar que sus ventajas para el funcionamiento comunitario se conviertan en vulnerabilidades aprovechables por los terroristas.

La evidente relevancia económica que el transporte y la movilidad han tenido para el funcionamiento de la Unión Europea quedó declarada en forma expresa a través de un documento de políticas públicas presentado en el año 2002 que fue conocido como “El Libro Blanco” (Comisión Europea, 2002) y mediante él se comunicaron las orientaciones comunitarias para derribar los obstáculos derivados de vestigios territorialistas que aun sobrevivían al Convenio de Shengen y que seguían siendo impedimentos para un crecimiento económico más seguro.

Del crecimiento de este sector y de los cambios mundiales transcurridos durante los doce años anteriores, resultó una revisión y adecuación de políticas que se publicó en el año 2014 partiendo otra vez del supuesto de *“la necesidad de buenas conexiones de transporte para impulsar el comercio y el crecimiento económico”* (Comisión Europea, 2014: 3). En esta ocasión la aviación civil tuvo su relevancia estratégica basada en dos aspectos más: 1) la liberalización del mercado de transporte aéreo para la búsqueda de establecer una Zona Europea Común de Aviación, mejor conocido como “cielo único europeo”, y 2) la seguridad y protección aérea tanto en tierra como en el aire.

La Estrategia Europea de Seguridad publicada en el año 2010 tuvo como visión reducir de manera colectiva las vulnerabilidades a partir del cumplimiento de compromisos y estándares comunitarios, y procurarse alianzas fuertes y duraderas con los principales socios políticos y comerciales, como el gobierno de los Estados Unidos (Comisión Europea, 2010: 3). También en su segundo objetivo estratégico titulado *“Prevenir el terrorismo y abordar la radicalización y la captación”*, se fijaron tres acciones entre las cuales cuenta una referida a exclusivamente a la protección de los medios de transporte. Este plan tiene como base de inicio a la cooperación internacional

para optimizar el uso de recursos y evitar la duplicación de controles, y también en el equilibrio entre la seguridad y la facilitación del servicio a los usuarios.

Al igual que en las declaraciones anteriores, la Agenda Europea de Seguridad del 2015 enfocó su visión securitaria internacional hacia parámetros de seguridad interior que involucran de modo solidario a todos los Estados miembros a partir del concepto que le dio vida al espacio Shengen y del esfuerzo por la creación de un “cielo único europeo” (Comisión Europea, 2015: 6). Este régimen exige pensar en cómo convivir sin fronteras internas pero al mismo tiempo insiste en precisar cómo interceptar la logística del terrorismo fundamentalista en el espacio europeo, al igual que cómo interrumpir el desplazamiento de otros tipos delincuentes peligrosos.

En el plano de las relaciones internacionales, el marco jurídico europeo aplicable a la seguridad de aviación contiene algunas consideraciones previstas en la parte motiva del Reglamento (CE) No. 300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo⁶ que fue promulgado el 11 de marzo del 2008 para crear normas armónicas y adaptadas a una gestión de riesgos más proactiva que reactiva y para sustituir al Reglamento (CE) N° 2320. Estas reglas han dado forma al diseño institucional por el cual se proyectan los controles de seguridad de aviación fuera del ámbito comunitario europeo, por consiguiente esto los convierte en medios para la gestión extraterritorial de la amenaza de terrorismo.

El diseño de tales medidas de prevención y control toman como base programática los elementos contenidos en el Anexo 17 “*Seguridad*” del Convenio de Chicago, pero al mismo tiempo contienen elementos que permiten a los Estados miembros variar algunos procedimientos reglamentarios contenidos en el referido anexo. En la Tabla 12 aparecen reseñados los elementos que resumen estos principios.

Otra previsión legal de carácter securitario con efectos extraterritoriales es la Directiva 2004/82/CE⁷ del Consejo, emitida el 29 de abril del 2004, en la cual se establece la obligación para los transportistas aéreos de comunicar los datos personales

⁶ El Parlamento Europeo representa a los ciudadanos de la Unión Europea y sus integrantes se eligen por votación popular; el Consejo está constituido por la representación de los gobiernos integrantes de la Unión. Ambos tienen la facultad de legislar para producir las normas jurídicas de mayor jerarquía, el equivalente a las leyes en los ordenamientos jurídicos latinoamericanos.

⁷ Una “directiva” es un conjunto de normativas de carácter legal que vincula a los Estados miembros de la Unión Europea para el logro de un objetivo determinado. Son específicas en cuanto a sus resultados, y por lo general deben ser incorporadas al ordenamiento jurídico de cada Estado para que logren eficacia.

de los pasajeros que abordan sus aeronaves para realizar el correspondiente control migratorio y de control de ingreso a terroristas y delincuentes internacionales en sus fronteras exteriores e interiores.

Este instrumento fue adoptado sin consenso con el Parlamento debido a controversias de fondo que agotaron los lapsos legislativos, originados por la naturaleza misma de la iniciativa (Sayagués, 2011: 226-227). Este cuestionamiento tomó fuerza cuando el gobierno estadounidense insistió que como requisito de seguridad para admitir vuelos originados en sus aeropuertos, las aerolíneas debían remitir la información de los pasajeros por parte de los oficiales del *US-CBP* antes de cada vuelo.

Tabla 12. Consideraciones contenidas en el Reglamento (CE) N° 300/2008 del Parlamento Europeo, que tienen repercusión en los países no comunitarios.

Consideraciones	Contenido
N° 10	La comunidad autoriza que los Estados miembros pueden aplicar medidas más restrictivas a las previstas, según sus propias evaluaciones de riesgo.
N° 11	Sin perjuicio a los acuerdos bilaterales que los Estados miembros tengan con terceros países, la comunidad autoriza que a solicitud de algún Estado no comunitario se apliquen medidas de seguridad adicionales en los vuelos dirigidos a su espacio aéreo, pero se reserva el derecho de examinarlas.
N° 21	Se admite la posibilidad de reconocer los controles de seguridad aplicados a los vuelos de terceros países cuyas normas y procedimientos sean equivalentes a los contenidos en el Reglamento (CE) N° 300/2008 del Parlamento y del Consejo, en atención al principio de “control de seguridad único”.
N° 25	Para darle fundamento definitivo al punto anterior, declara de manera expresa que uno de los objetivos del reglamento en cuestión es “...sentar bases para una interpretación común del Anexo 17...”, lo cual pudiera encontrar dificultades si cada Estado trata de homologar por separado las medidas y procedimientos de seguridad con terceros países. En consecuencia, el reglamento puede hacer uso del principio de subsidiariedad para lograr los objetivos comunitarios que no han sido alcanzados en forma suficiente por los Estados miembros de manera individual.

Fuente: Elaboración propia

Variables de relacionamiento entre Estados según el perfil de amenazas

Para los efectos de este análisis descriptivo se considera que Estados Unidos y la Unión Europea comparten perfiles de amenaza más o menos homólogos y esto favorece condiciones más o menos simétricas para sus relaciones de cooperación. Es importante no perder de vista que en esta materia la actuación de los Estados Unidos es monolítica y además la única instancia capaz de comprometer posiciones internacionales relacionadas con la seguridad del transporte aéreo es el gobierno federal.

En cambio en Europa el régimen de funcionamiento parte de complejidades y paralelismos que de manera progresiva y con gran habilidad política se han ido simplificando. Tanto el Tratado de Constitución de la Comunidad Europea (Roma, 1957) y sus protocolos subsiguientes, como el Tratado de Lisboa (2007) por el cual se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, han previsto los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad⁸ para el ejercicio del gobierno comunitario y en materia de seguridad de la aviación éstos han tenido una aplicación eficaz.

Las amenazas sólo pueden ser gestionadas en forma correcta si están bien definidas y sólo pueden ser bien interpretadas a partir de la comprensión estructural acerca de la relación entre el agente amenazante y el agente amenazado. El hecho de que dos agentes compartan amenazas comunes, como es el caso de los Estados Unidos y la Unión Europea es muy importante, y que el enemigo común instrumentalice a uno de los dos para atacar al otro es más significativo aun. Esto justifica las asimetrías pertinentes porque aun tratándose de dos agentes amenazados en principio por igual, uno de ellos termina llevando mayor carga de riesgos para ser victimizado.

Históricamente hasta el año 2001, Europa fue víctima de continuos ataques mientras que el territorio estadounidense tuvo muy pocos casos de trascendencia internacional. En la actualidad las cifras dan cuenta de proporciones sorprendentes entre la cantidad de eventos que suman los países europeos con a la que suman los

⁸ Los principios fueron declarados en el Artículo 5 del Tratado de Roma, y en el Artículo 3^{ter} del Tratado de Lisboa y se explican de la siguiente manera: 1) *de atribución*, por el cual se limitan sus competencias a las que le han sido adjudicadas por los Estados miembros a través de los tratados, 2) *de subsidiariedad*, para ejercer atribuciones que no le han sido adjudicadas por los tratados, y en las cuales no haya sido posible lograr los objetivos a través de la actuación individual de los Estados miembros, y 3) *de proporcionalidad*, por el cual el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos del tratado respectivo.

países de América del Norte (Canadá y Estados Unidos) desde el año 2010 hasta el 2014.

La Tabla 13 expone las cantidades de eventos registradas en la Base de Datos sobre Terrorismo Global (*GTD = Global Terrorism Database*) de la Universidad de Maryland (www.star.umd.edu) en la mayoría de los países miembros de la Unión Europea y en Estados Unidos y Canadá.

A pesar de que los indicadores colocan a Estados Unidos en el sexto lugar del ranking general como víctima de eventos terroristas, después de Irlanda y antes de Italia, es obvio que este país logra acumular la mayor influencia internacional en materia de gestión extraterritorial de la amenaza terrorista contra el transporte aéreo civil. En cambio la sumatoria de los eventos que han afectado a los países europeos le supera con una cantidad 9,2 veces mayor. En este caso los países de América del Norte acumularon 72 eventos mientras que los de Europa totalizaron 667.

Tabla 13. Cantidad de eventos terroristas registrados por países de Norteamérica y de la Unión Europea (entre 2010 y 2014)

Países	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	TOTALES
Alemania	1	7	4	0	12	24
Bélgica	0	0	1	0	1	2
Canadá	2	0	2	3	2	9
Dinamarca	1	0	0	1	0	2
España	3	0	0	5	3	11
Francia	3	8	65	10	11	97
Irlanda	2	3	28	24	30	87
Italia	10	2	10	7	7	36
Noruega	1	2	0	0	0	3
Países Bajos	1	2	0	0	1	4
Reino Unido	56	46	50	135	102	389
Suecia	3	1	2	0	6	12
USA	16	7	9	12	19	63

Fuente: *Global Terrorism Database (GTD)*. University of Maryland.

Estas proporciones han servido para justificar algunas asimetrías en la relación entre Estados Unidos y la Unión Europea en materia control del terrorismo. Los eventos referidos como antecedentes para la descripción del perfil de amenazas actual de la Unión Europea representan la coyuntura crítica resultante de las tentativas de ataque contra aerolíneas de bandera estadounidense que vuelan a ese país desde terminales localizados en el otro continente. En cambio, aun no se reportan casos inversos donde el atacante aborda al sistema desde terminales aéreos en Estados Unidos para atacar en Europa.

Dos evidencias claras de lo anterior son las iniciativas materializadas entre el gobierno estadounidense y la Unión Europea, a saber: 1) la exigencia de la transmisión de los *PNR* elaborados por las aerolíneas en aeropuertos de Europa, para que el *US-CBP* y la *TSA* apliquen procedimientos de “*data mining*” e inteligencia en asuntos de control migratorio, aduanas y seguridad de aviación y 2) la implementación de un programa de asistencia directa y personal para la gestión de riesgos en las operaciones de las aerolíneas americanas en aeropuertos de catorce países europeos, que autoriza la presencia de oficiales de la *US-DHS* con facultades policiales para detener pasajeros, portar armas de fuego y desembarcar personas ya abordadas en algún vuelo con destino a Estados Unidos (Spadanuta, 2012).

Los arreglos hechos por el gobierno estadounidense para implementar y mantener en vigencia sus iniciativas serán analizados en el capítulo siguiente. Finalmente desde el punto de vista político-ejecutivo la necesidad de proteger las operaciones aeroportuarias y los vuelos han tenido prioridad frente al derecho a la privacidad y la omisión de transmisión del *PNR* le acarrea sanciones pecuniarias y administrativas a las compañías transportistas que van desde las multas hasta la pérdida de los derechos de sobrevuelo y aterrizaje (Sayagués, 2011: 224).

La exigencia de retorno desde el Atlántico Norte del vuelo de KLM con destino a México DF ocurrido en el año 2005 es evidencia de que aun negociando con la Unión Europea una relación cooperativa construida sobre la gestión extraterritorial compartida de la amenaza terrorista, ésta no tiene rasgos de absoluta simetría.

En cuanto al terrorismo como factor de vinculación con los países que no figuran como de “alto perfil”, la relación bastante asimétrica y heterogénea. Estados Unidos y la Unión Europea aprecian la amenaza que representa el ataque a aerolíneas de bandera

estadounidense y europeas en sus propios aeropuertos, pero también lo valoran como una hipótesis factible de riesgo cuando éstos despegan desde aeropuertos localizados en países no comunitarios.

Volúmenes del tráfico aéreo y exposición al riesgo

Además de las variables de relacionamiento entre Estados determinadas por el perfil de amenaza correspondiente al terrorismo, existen otros elementos que son tomados en cuenta para identificar la exposición de las operaciones aeronáuticas internacionales a los riesgos de ataque que también son influyentes al momento de la toma de decisiones de política internacional para la gestión de los riesgos de seguridad de la aviación civil.

Uno de ellos es el volumen o la intensidad del tráfico aéreo en las rutas que comprometen a aeronaves matriculadas por los gobiernos europeos y/o estadounidense, o de otras matrículas siempre y cuando éstas crucen el espacio aéreo de los Estados Unidos o de Europa, o tan solo se aproximen a sus zonas contiguas de seguridad.

Esto no sustrae de exposición a las que vuelan en el espacio aéreo doméstico en Estados Unidos, o en el espacio aéreo europeo, pero para los objetivos de esta investigación las rutas internacionales son las más relevantes porque dan la posibilidad de observar la realidad en cuanto al manejo de la gestión extraterritorial del riesgo.

El riesgo que afecta a las rutas internacionales con origen fuera de las fronteras de los Estados amenazados es la preocupación principal aunque no la única. Es obvio que el primer concepto de seguridad que se produce al analizar prioridades para la toma de decisiones es el que indica que mientras más vuelos circulen por el espacio aéreo de los Estados amenazados mayor será la exposición. A esta apreciación se le tienen que agregar otros elementos que tienen relación directa con el agente amenazante, con sus capacidades operativas y con la voluntad cierta de aprovechar la exposición de vuelos con vulnerabilidades.

En este caso las cifras que publica cada año el Departamento de Transporte del gobierno estadounidense (www.transtats.bts.gov) muestran las proporciones del tráfico entre su propio espacio aéreo y el de otros países durante el año 2015, que para adecuarlos al manejo de la perspectiva de riesgo han sido agrupados por regiones de la siguiente forma:

1. *Región Europa*: Compuesta por Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia y Suiza. El grupo reúne tanto los Estados miembros de la Unión Europea, como a los que únicamente forman parte del espacio Shengen.
2. *Región Canadá*: En la presente distribución Canadá representa por sí sola una región debido a que comparte con los Estados Unidos una extensa frontera y un espacio aéreo controlado en conjunto, por lo que han tenido que homologar gran parte de sus normativas sobre esta materia.
3. *Región Latinoamérica*: Compuesta por Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad & Tobago, Uruguay y Venezuela. En esta región se han incluido las Antillas mayores del Mar Caribe.
4. *Otros países con economías emergentes*: Compuesta por China, Corea del Sur, Hong Kong, India, Israel, Japón, Rusia y Taiwán. Son centros productivos y de comercio de gran impacto para la economía mundial y para el intercambio de bienes y servicios tanto con Europa como con Estados Unidos.
5. *Resto de países*: Corresponde a la proporción no relacionada dentro los grupos anteriores.

Según el reporte estadístico analizado durante el año 2015 se produjeron 549301 vuelos que ingresaron desde las diferentes las regiones del mundo sectorizadas según la explicación anterior, a su espacio aéreo. La distribución por países y regiones está determinada por el último aeropuerto desde donde tomó vuelo la aeronave para llegar sin escalas al espacio aéreo estadounidense. Esto puede ser explicado a través de la presunción de que el riesgo de ataque empieza a materializarse en el último punto de despegue y a partir de allí será más complicado procurar su contención.

En la Tabla 14 se muestra como estas cantidades y proporciones porcentuales proveen una perspectiva de exposición al riesgo que principalmente señala a tres

regiones: Latinoamérica (35.30%), Canadá (24.51%) y la Unión Europea (17.70%). Ellas totalizan en conjunto un promedio diario de 1504.93 vuelos entrando desde espacio aéreo extranjero a los Estados Unidos lo cual representa un promedio de 62.70 vuelos por cada hora del día.

En el caso de Canadá se mantiene una exposición al riesgo muy elevada porque en la operación de sus vuelos internacionales casi totalidad de ellos sobrevuelan a los Estados Unidos, o al menos a sus zonas contiguas. Inclusive los vuelos domésticos canadienses suelen poner en riesgo al espacio aéreo estadounidense y por ello han surgido acuerdos cooperativos muy sólidos y bastante bien fundamentados en la reciprocidad para prevenir ataques.

En el caso de los países latinoamericanos la mayor exposición está concentrada en países muy cercanos a las fronteras estadounidenses como México y República Dominicana, con el 15.92% y el 3.62% del total general dentro de los 546301 vuelos que se realizaron durante el año 2015. Estos dos países en conjunto superan el total de vuelos provenientes de Europa. También Colombia y Brasil, por la cercanía y la alta cantidad de vuelos directos a los Estados Unidos comprenden riesgo considerable en cuanto a las amenazas que se analizan en esta investigación.

Tabla 14. Cantidad y proporciones porcentuales de vuelos internacionales entrando al espacio aéreo estadounidense, por regiones, durante el año 2015.

Regiones	Cantidad de vuelos	Proporción porcentual	Promedio de vuelos/día	Promedio de vuelos/hora
Europa	97233	17,7012 %	266,39	11,09
Canadá	134661	24,5150 %	368,93	15,37
Latinoamérica	193933	35,3055 %	531,32	22,13
Otros países con economías emergentes	57895	10,5397 %	158,61	6,60
Resto de países	65579	11,9386 %	179,66	7,48
TOTAL	549301	100	1504,93	62,70

Fuente: Bureau of Transportation Statistics. US-DoT. www.transtats.bts.gov

Los vuelos que salen de Europa representa la tercera proporción en los volúmenes de tráfico aéreo hacia Estados Unidos, pero su complejidad implícita en la administración

seguritaria del espacio Shengen y su proximidad al Medio Oriente y al Norte de África, han tenido mucho que ver con los planes de acción securitaria que comparten y que fueron reseñados en este capítulo. Esto coloca a la Unión Europea en situación de considerable riesgo ante la amenaza que constituye la presencia de terroristas fundamentalistas que habitan y transitan en los Estados de la comunidad porque muchos son ciudadanos nacidos en esos países.

Estos indicadores tienen significación para apreciar relaciones de interdependencia económica de bloques de países con los Estados Unidos pero no pueden tener una relevancia de máxima exactitud porque aunque el transporte aéreo brinde un apoyo logístico esencial a los intercambios comerciales, en algunos países muy lejanos como Japón, China, India y Corea del Sur, los vuelos se ven en la necesidad de hacer conexiones de consolidación y abastecimiento en terceros países y en la captura de los datos por parte del Departamento de Transporte del gobierno estadounidense esta circunstancia trastoca las mediciones de volúmenes comerciales.

Desafortunadamente la disponibilidad de cifras consolidadas de los Estados miembros de la Unión Europea sólo está disponible para los intercambios realizados entre los países comunitarios y no hacia los países que no forman parte de ella. En este caso se requeriría hacer una extensa y complicada recolección individual de datos en cada uno de los veintiocho Estados que la integran para perfilar los intercambios de cada uno de ellos con otras regiones del mundo. Sin embargo las cifras relacionadas con el tráfico aéreo entre Estados Unidos y cada uno de los integrantes de la Unión Europea permiten apreciar proporciones interesantes y útiles a los objetivos de la presente investigación.

CAPÍTULO III

PODER E INTERDEPENDENCIA COMPLEJA EN LA PROTECCIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO CIVIL

“Ambos, neorrealistas y neoliberalistas reconocen que los Estados han creado una variedad de nuevos regímenes e instituciones internacionales para regular sus relaciones desde la Segunda Guerra Mundial. Los neoliberalistas creen que instituciones tales como la Organización Mundial del Comercio crean normas que obligan a sus miembros a cambiar patrones de política internacional. En cambio, los neorrealistas enfatizan que organizaciones como Naciones Unidas son escenario donde los Estados llevan a cabo sus pugnas tradicionales y rivalidades políticas para obtener influencia.”

Charles Kegley Jr. & Sharon L. Blanton,
World Politics. Trend and Transformation.
(2010-2011 Edition). p 43.

En el presente capítulo se busca analizar a través de conceptos pertenecientes al estudio de las relaciones internacionales, el comportamiento de las variables que determinan los rasgos de configuración y funcionamiento del sistema instituido para que los Estados hagan frente a los problemas securitarios originados por el terrorismo fundamentalista.

En el capítulo anterior fueron referidos algunos de los antecedentes de esta amenaza y cómo históricamente ella ha afectado a la fiabilidad y la seguridad del transporte aéreo comercial como un servicio público masivo. También se hizo la reseña de las respuestas institucionales que la comunidad internacional y algunos Estados en particular, han formulado para enfrentar este problema a través de mecanismos de cooperación intergubernamental que permitan mediante arreglos preestablecidos, reducir la incertidumbre que acarrea la inseguridad en el sistema de transporte aéreo.

Pero al mismo tiempo existen arreglos internacionales más específicos que producen respuesta directa a las amenazas conocidas y que además son interpuestos por unos Estados en su relación con otros como efecto de una compleja interdependencia en la cual los beneficios distribuidos no son susceptibles de homologación recíproca porque los Estados que imponen condiciones tienen capacidad suficiente para controlar el resultado de la interconexión con su contraparte (Keohane y Nye, 1988: 25).

La percepción de la anarquía y el interés por la cooperación.

La anarquía como elemento que define el nacimiento de estructuras de cooperación para canalizar las relaciones entre Estados en el contexto internacional, se ve reflejada en

condiciones de incertidumbre con respecto a la forma cómo terminará siendo la vinculación interestatal a consecuencia de los riesgos relacionados con terrorismo fundamentalista de alcance internacional.

En este punto es necesario separar por una parte a la incertidumbre que enfrenta un Estado ante grupos terroristas, a raíz de las probabilidades que tiene de recibir un ataque. Y por la otra a la incertidumbre que se origina en la falta sistémica de información acerca de cómo se podrán resolver los ataques que involucran a dos o más Estados en cada evento.

El primer contexto sólo tiene relevancia securitaria específica para el Estado que recibe un ataque. Y el segundo es importante para las relaciones internacionales porque está enmarcado en la circunstancia de que el terrorismo ha diversificado sus actividades de tal modo que ninguna conspiración queda reducida a actividades en el territorio de un solo Estado. Ambas situaciones se conectan en el orden mencionado y en esa misma secuencia se analiza y se explica cómo funciona la “interdependencia” a partir de la presunta anarquía o incertidumbre y de los beneficios que se distribuyen por medio de las acciones colectivas internacionales que llevan a la cooperación.

Bajo cualquier perspectiva teórica que se utilice para entender y definir a la interdependencia entre las naciones siempre se encontrará una disposición estructural entre países y unos intereses que preservar dentro de esa configuración. Además se observará que las acciones de un Estado terminan afectado a otros y que éstos últimos mostrarán relativa capacidad para adaptarse y seguir funcionando en la relación, a la vez que para asumir ciertos costos de acomodación que son impuestos por una reacción sobrevenida de la contraparte.

La interdependencia ante las amenazas al transporte aéreo.

Las cifras mostradas en la Tabla 1 dan cuenta de la forma como irrumpió el terrorismo específicamente en el transporte aéreo desde 1931. Los máximos valores aparecen entre los años 1961 y 1980 y encuentran algo de explicación en la configuración política mundial de la Guerra Fría y en los conflictos regionales relacionados en forma indirecta con ella.

Lo que en verdad estaba preocupando a los Estados afectados era no saber cómo actuar para frenar de manera sistemática los apoderamientos ilícitos y además tener que

enfrentar el riesgo inmenso causado a la navegación aérea cuando un vuelo no podía acatar los patrones de circulación segura porque estaba sometida a la voluntad de un militante extremista enfrentado a algún gobierno, o a un terrorista fundamentalista.

Cuba y los secuestros aéreos de los años 60 y 70

Una buena evidencia que explica el efecto de la acción colectiva internacional es la iniciativa surgida a finales de los años setenta como respuesta institucional ante la elevada cantidad acumulada de apoderamientos ilícitos de aeronaves que se realizaban contando con Cuba como país de refugio político.

Las explicaciones teóricas de Keohane y Nye (1988) ayudan a analizar la demanda de cooperación internacional frente a los problemas securitarios de la aviación civil. Antes del año 2001 la interdependencia era importante por la sensibilidad que se mostraba en las respuestas colectivas que tuvieron como facilitador a la OACI, incluso en situaciones tan específicas como el alto número de secuestros de aeronaves que eran capturadas durante el vuelo en los Estados Unidos y en otros países de Latinoamérica para ser llevadas bajo apoderamiento ilícito a territorio cubano.

Los años 1968, 1969 y 1970 fueron críticos en cuanto a la cantidad de aeronaves que fueron tomadas con violencia para ser llevadas a Cuba. Durante esos tres años se registraron veintidós (22), cincuenta y uno (51) y cuarenta y cuatro (44) eventos respectivamente, con el fin de pedir asilo político en ese país caribeño. En la Tabla 15 se pueden observar las sorprendentes cantidades que sumaron estos apoderamientos de aeronaves en vuelo, con respecto a las cantidades registradas en todo el mundo. Sólo durante los años 1968, 1969 y 1970, las proporciones porcentuales llegaron a 75.86%, 77.27% y 57.14%. Esta situación aparte de no contar con precedentes similares, fue causa frecuente de enfrentamientos diplomáticos.

A finales de 1970 se firmó el Convenio de La Haya y en 1971 el Convenio de Montreal, en los cuales Cuba participó y suscribió los acuerdos alcanzados. Al estipularse el compromiso de rápida aprehensión y persecución penal de los captores estas operaciones dejaron de ser atractivas. Además en 1974 se firmó un acta de entendimiento entre los gobiernos cubano y estadounidense para comprometerse en forma bilateral en la entrega inmediata tanto de secuestradores como de aeronaves, al país donde fuera abordado el vuelo.

El resultado no se hizo esperar. En el año 1971 se inició un drástico descenso de la frecuencia de secuestros con destino a Cuba. Durante ese año se registraron sólo veinte (20) casos, en 1972 se registraron seis (06) y en 1973 sólo se conocieron dos (02).

A pesar de que ambos actores debían ceder posiciones para resolver mediante cooperación internacional los problemas derivados del apoderamiento ilícito de aeronaves, no puede afirmarse que a alguno se le haya impuesto un costo adaptativo porque no había necesidad de preservar una relación de intercambio o de interconexión.

Por el contrario, se distribuyeron beneficios equitativos tanto a Cuba como a los Estados Unidos por ser ellos los dos principales países involucrados en el problema. Además se hizo conveniente para algunos otros países que en menor medida había padecido durante esos mismos años los secuestros de aeronaves para ser llevadas a Cuba, entre ellos Colombia, México y Venezuela.

Tabla 15. Apoderamientos de aeronaves registrados globalmente y casos relacionados con solicitudes de asilo en Cuba (Años 1964-1974)

AÑOS	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Total en el mundo	0	5	4	4	29	66	77	54	59	22	20
Total de casos relacionados con asilos en Cuba	0	1	0	2	22	51	44	20	6	2	1

Fuente: Aviation Safety Network Database. (<https://aviation-safety.net/database/>)

Se interpreta que la dependencia de Cuba con respecto a los Estados Unidos ya era demasiado baja como producto de la ruptura de relaciones diplomáticas en los primeros meses del año 1961. De manera que al momento no existía un costo mayor que asumir. Por el contrario la afectación política y securitaria que representaba para ambos países el secuestro de aeronaves podía ser resuelta a través de la cooperación, y así se hizo.

Quizás las ganancias compartidas no fueron totalmente homogéneas. Para Cuba, aceptar las estipulaciones de los Convenios de la Haya y de Montreal significaba demostrar a la comunidad internacional que sus recurrentes enfrentamientos con el

gobierno estadounidense no eran provocados por el gobierno de la isla ni eran los resabios de un Estado intransigente. Eso le daría credibilidad internacional para abrir otras puertas diplomáticas.

Para Estados Unidos resolver el problema de los secuestros de aeronaves, tal como se hizo, representó una solución institucional a un problema securitario que le causaba una seria incomodidad. Aun esto no era considerado un problema de seguridad nacional superior al hecho mismo de tener como vecino a un país como Cuba, localizado tan sólo a 90 millas al Sur y protegido militarmente por la URSS.

En síntesis, la solución a los secuestros aéreos de los años 60 muestra cómo se configuró un equilibrio con compensaciones heterogéneas e indirectas porque Cuba no estaba teniendo tal problema con sus aviones, pero la solución sí interesaba en verdad a dos de los países en enfrentamiento. No obstante fue posible establecer un régimen que aunque no erradicaría de modo definitivo el problema, sí lo llevaría a su mínima expresión porque la información disponible para cada una de las partes y la restricción de opciones impuesta en el contexto internacional, hicieron desaparecer la falta control de los resultados de cada caso de apoderamiento ilícito.

En este caso, la percepción de vulnerabilidad como medida de costos de oportunidad para la cooperación entre ambos países pudo ser compensada en forma recíproca en función de lo que en política esto significaría, por una parte entregar secuestradores y aeronaves al país adversario a cambio de credibilidad y atención política internacional, y por la otra resolver un problema delictivo que aun estaba demasiado lejos de afectar la capacidad de desempeño político del gobierno estadounidense (Haas, 1980: 86).

El equilibrio mantenido por la OACI

Hasta el año 1971, el problema de los secuestros parecía ser patrocinado por el gobierno cubano, aunque nunca se llegó a ser demostrado en totalidad esa comprometedor implicación. Pero la conclusión que se tuvo en aquél momento era que tales delitos se cometían porque el alcance político de los Estados de donde ellos pretendían huir no lograba llegar a un país como Cuba, que además de estar bloqueado económicamente por los Estados Unidos no llevaba relaciones diplomáticas con la mayoría de sus vecinos.

Las estadísticas que se manejan en la base de datos *Aviation Safety Network* (<https://aviation-safety.net/database/>) muestran que durante los años 70 y 80 los secuestros no dejaron de ocurrir. Si bien las cantidades máximas nunca pasaron de los treinta y ocho (38) casos registrados en 1990, el examen de sus reseñas muestra que la misma racionalización utilizada para llevar aeronaves a Cuba fue utilizada por los operativos terroristas de muchos países en Europa y el Medio Oriente. La motivación era ampararse en la soberanía de un país que no negociaría extradiciones ni devoluciones con el Estado al cual pertenecía la aeronave. Los totales globales se mantuvieron oscilando entre diez (10) y treinta (30) casos al año hasta el año 2001 y desde esa fecha hasta la actualidad nunca han superado los diez (10) casos por año.

En los Estados Unidos las cantidades también se mantuvieron cercanas a los promedios anteriores a 1972, pero el motivo predominante para la comisión del hecho era la extorsión por dinero. Hubo casos espectaculares en los cuales el secuestrador, luego de obtener el dinero requerido, ordenaba que la aeronave emprendiera vuelo y escapaba saltando en paracaídas a baja altura y velocidad.

Como se refirió en el capítulo anterior, las iniciativas institucionales de la OACI mitigaron el efecto protector de la soberanía sobre la impunidad como estímulo para continuar la proliferación de los secuestros. Esto se constituyó en un claro ejemplo de acción colectiva internacional orientada hacia la cooperación para reducir incertidumbre en la interacción entre Estados. Salvo muy pocas excepciones los Estados no se involucran en la organización de actos ilícitos contra la aviación pero en ocasiones algunos de ellos quedaban vinculados por factores no controlados, como el lugar del aterrizaje, la matrícula de la aeronave, la nacionalidad de los pasajeros afectados y la nacionalidad de los secuestradores, entre otras cosas.

El efecto de la interdependencia entre las naciones que de manera tácita se reconoce en el preámbulo del Convenio de Chicago de 1944 no excede la perspectiva de sensibilidad y adaptación a problemas comunes, no sólo en lo relativo a las interferencias ilícitas a la aviación civil sino también en lo concerniente a la seguridad operacional para la prevención de accidentes fatales a través de reglas de vuelo concertadas y aceptadas por todos los Estados miembros de la OACI.

La forma como la OACI aborda los cambios de estándares pone en evidencia la intención de no implementar medidas capaces de imponer costos sobrevenidos a los

Estados miembros más que los declarados en el preámbulo y en el cuerpo de normativas del Convenio de Chicago de 1944, en función de una igualdad de oportunidades en la prestación sana y económica del servicio de transporte aéreo.

Además, como lo informan los convenios internacionales promovidos por la OACI, sus preámbulos nunca expresan voluntad de ejercer presión para el cumplimiento de los estándares producidos porque esa no parece ser la naturaleza de su funcionamiento. Por el contrario el organismo confía casi en absoluto en la buena fe de los Estados contratantes para que procuren el cumplimiento de sus variadas estipulaciones en virtud del principio de que “*lo pactado obliga*” (*pact sunt servanda*).

La afirmación de que los ataques del 11 de septiembre del 2001 fueron mucho más que un gran ataque terrorista, no es tan sólo un recurso retórico. La operación fue un acto simbólico de retaliación contra el mundo occidental y su inveterada intervención en los asuntos propios de los países árabes. En tal sentido, el planteamiento discursivo del terrorismo actual es fundamentalista y no meramente político como lo fue durante la Guerra Fría.

Es obvio que las razones de seguridad nacional que interesan a los Estados amenazados por el terrorismo fundamentalista no tienen pertinencia con las cláusulas fundacionales de la OACI, ni con las reglas de su funcionamiento. No obstante, el preámbulo del Convenio de Chicago de 1944 declara en forma expresa la necesidad de que la aviación civil se desarrolle de manera “*segura y ordenada*” y eso es lo que genera expectativas un poco ambiguas cuyas respuestas aún están lejos de encontrar una solución institucional en el seno del organismo.

En conclusión, la OACI como organismo internacional da cuenta de un recorrido histórico (*path dependence*) representado en la producción de referencias y estándares para promover soluciones institucionalizadas a los problemas de cooperación surgidos en las operaciones de aviación civil y por ende, también a las consecuencias de los actos ilícitos cometidos que afectan a las rutas de transporte aéreo.

Los contrapesos de la seguridad de aviación dentro de la Alianza Transatlántica

En esta sección se confrontan las referencias fácticas reunidas en el capítulo anterior frente a algunos elementos conceptuales que facilitan la cooperación securitaria

existente entre la Unión Europea y los Estados Unidos, para localizar implicaciones relacionadas con la hipótesis principal que orienta esta investigación.

La Unión Europea y los Estados Unidos han asumido la percepción de la anarquía y del interés por la cooperación en términos de interdependencia y de ejercicio de influencia internacional, para mantener un equilibrio entre ambos al momento de gestionar los riesgos comunes que les genera el terrorismo.

El dictamen del Consejo Económico y Social Europeo sobre “Diálogo Transatlántico” subrayó algunos datos económicos y comerciales que dan cuenta de los resultados beneficiosos de permanecer unidos frente a Estados Unidos y frente al mundo, a la vez que muestran argumentos positivos con respecto a la cooperación con la nación estadounidense y con el mundo (CESE, 2004: C 241/52).

Aunque el mencionado dictamen expresa en forma unilateral el interés político-económico de los representantes europeos, también se hace eco de preocupaciones y problemas que agobian por igual a ambos actores. En este sentido declaran las insoslayables oportunidades de cooperación en la seguridad de los medios de transporte y en particular en la aviación civil debido a los antecedentes terroristas del 2001 en los Estados Unidos y también a los de Madrid (2004) y Londres (2005).

De manera que se hace también importante describir cómo ha sido el relacionamiento cooperativo transatlántico dentro del contexto de interdependencia global y también en qué medida se puede describir el funcionamiento de este vínculo para efectos comparativos con respecto al establecido con otras regiones del mundo.

Entre las circunstancias que condicionan esta cooperación está el perfil de amenazas equivalente. Pero también cuenta como variable que entre la Unión Europea y los Estados Unidos se estableció un vínculo securitario que de manera inevitable desequilibró su horizontalidad total, como resultado de los casos reseñados en Tabla 16. Esto llevó a considerar factores de exposición al riesgo que han sido bastante discutidos por ambas partes a través de sus representantes técnicos y políticos en materia de seguridad del transporte.

Las estadísticas del Departamento de Transporte de los Estados Unidos informan que el intercambio de vuelos comerciales entre Estados Unidos y la Unión Europea durante el año 2015 registró 192709 operaciones, siendo esta una magnitud más o menos constante en los últimos tres años y representa cerca del 15% del tráfico aéreo

que une al espacio aéreo estadounidense con el europeo (*www.transtats.bts.gov*). Esto significa que en promedio entran 266 vuelos por día procedentes de Europa, a razón de 11 aterrizajes por hora (ver Tabla 14). En la práctica diaria cada vuelo es una oportunidad básica de ataque para el terrorismo que debe ser gestionada por los funcionarios del gobierno estadounidense.

En cambio al situarse del otro lado del Océano Atlántico, el Tratado de la Unión Europea tomó la gestión de la seguridad comunitaria bajo el principio de subsidiariedad para crear estándares generales, pero cada Estado miembro es responsable de gestionar su propia seguridad nacional y esto incluye la prevención del terrorismo. Adicionalmente dentro de la comunidad europea existe variedad en los perfiles de riesgo, lo cual permite sectorizar y jerarquizar las acciones de gestión. A diferencia del criterio de gestión de exposición que utiliza el gobierno estadounidense para quien todo vuelo, sea doméstico o sea internacional, constituye una igual oportunidad de ataque.

Pasando a los indicadores económicos de la relación entre la Unión Europea y los Estados Unidos, el intercambio comercial registrado durante el año 2013 reporta cerca de 300 billones de Euros en exportaciones desde Europa hacia Estados Unidos, lo cual representa cerca del 16.6% del total general frente a 200 billones en importaciones de bienes y servicios en sentido contrario. En sentido contrario esto representa un 11.6% del total de los despachos a través de las operaciones de comercio exterior (<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php>).

Ambas variables, los volúmenes de transporte aéreo y de comercio exterior, hacen suponer la existencia de una dependencia de efectos recíprocos entre ambas economías debido al significativo nivel de intercambio entre los actores. A pesar de que Kenneth Waltz (1988: 206) critica que las disquisiciones de los autores neoliberales sobre interdependencia casi siempre se han referido a los efectos económicos de la interconexión mundial, estos también tienen su efecto innegable en los ámbitos políticos y sociales, tal como lo afirman Keohane y Nye (1988: 26).

En la práctica, los trastornos de la economía sí tienen efecto claro en las relaciones internacionales porque con frecuencia movilizan a los Estados en función de coordinar tanto en lo político como en lo social los cambios de criterios que sean necesarios para regularizar sus intereses comerciales en los mercados internacionales.

La conservación del 16.6% del mercado de exportaciones de bienes y servicios producidos en Europa en manos exclusivas de clientes estadounidenses, por encima de los promedios unitarios de China, de Rusia y del resto de los socios del G-20, es un asunto económico y político muy importante. Y más aun cuando al confrontar esto con los volúmenes de importaciones, Europa obtiene cerca de 100 billones de Euros anuales a través de una balanza comercial internacional muy favorable frente a Estados Unidos. Esto le da a la nación norteamericana cierto control sobre el resultado del intercambio comercial y hace suponer que la dependencia económica se incline sutilmente hacia el lado de Europa.

Sin embargo la sensibilidad en el campo político no es menos importante. Como se comentó antes la Unión Europea ya es un factor de equilibrio en el orden político mundial. Allí comparte alianzas institucionalizadas con los Estados Unidos que a pesar de algunas inocultables diferencias los mantienen unidos compartiendo objetivos estratégicos de mucha relevancia para ambos. Uno de estos propósitos es la contención del terrorismo como amenaza al orden mundial en el cual ambos se encuentran comprometidos.

Tan pronto como ocurrieron los ataques en New York y Washington DC, el régimen internacional de seguridad de aviación se percató de la profunda reformulación legislativa y reglamentaria implementada por el gobierno estadounidense como respuesta al terrorismo. La transformación fue apoyada de inmediato por la Unión Europea pero le afectó sus operaciones aéreas, como al resto de países del mundo que tenían conexiones aéreas directas con los Estados Unidos.

A continuación se detallan las tres iniciativas securitarias más importantes que han llevado a negociaciones intensas relacionadas con costos políticos impuestos por una u otra parte, entre el gobierno estadounidense y la Unión Europea, y que han producido acuerdos resultados cooperativos que acusan relevancia en términos de interdependencia:

1. Solicitud a las aerolíneas europeas para que transmitan antes de cada vuelo sus listas de pasajeros (*PNR*) al *US-DHS* con el fin de analizar los perfiles personales y detectar terroristas abordo.

2. Imposición de reglas estrictas por la Unión Europea para validar la seguridad que aplican las aerolíneas de terceros países en sus operaciones aeroportuarias (incluyendo a las estadounidenses), con el fin de prevenir ataques terroristas en los vuelos a Europa.
3. El gobierno de los Estados Unidos inició un programa de asistencia técnica directa localizada en catorce (14) aeropuertos europeos que fue negociado individualmente con los representantes de cada Estado miembro de la Unión, para autorizar la presencia de funcionarios federales del gobierno estadounidense en la supervisión de la seguridad de los vuelos con destino a ese país.

Con respecto a la primera iniciativa, en Junio del año 2002 la Comisión Europea comunicó al gobierno estadounidense un rechazo formal a la exigencia impuesta a las aerolíneas europeas desde Noviembre del año anterior. Esta denegación se debió a que tal operación entraría en conflicto con las legislaciones sobre protección de datos personales en varios Estados miembros.

El gobierno de los Estados Unidos propuso un acuerdo mediante el cual se garantizara el manejo de los datos conforme a los más altos estándares de su cooperante, pero aun así el Parlamento Europeo declaró mediante un voto no vinculante que tal convenio era ilegal y pidió a la Corte de Justicia Europea su anulación. En contra de estas excepciones este acuerdo se firmó en Mayo del año 2004. La data requerida al inicio por el gobierno estadounidense sobre cada pasajero, que era de treinta y nueve elementos fue aprobada sólo para acceder a nueve de ellos.

En el año 2005 Canadá presentó ante la Comisión Europea un proyecto de acuerdo igual al propuesto por los Estados Unidos el cual fue aceptado en Mayo de ese año. Durante el año 2006 la Corte de Justicia falló declarando la nulidad de ambos acuerdos (Sayagués, 2011: 224-227). En la actualidad el procedimiento de revisión previa de los *PNR* se sigue cumpliendo en base a acuerdos transitorios inspirados en el mutuo interés por la seguridad (Comisión Europea, 2010 / 492 final).

En relación con la segunda iniciativa, en el año 2002 el Parlamento Europeo promulgó el Reglamento (UE) 2320/2002 mediante el cual la Unión Europea se reservó la atribución de evaluar si los vuelos procedentes de terceros países cumplían con los

requisitos esenciales de seguridad exigidos en Europa. Luego en el 2008 a través del Reglamento (CE) N° 300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo se estableció la posibilidad de declarar equivalencia de estándares entre terceros países y la Unión Europea, si los primeros demostraban niveles de seguridad homólogos a los de la comunidad (Artículo 20).

Dos años después se declaró a los Estados Unidos como único país con estándares equivalentes a los de la Unión Europea. Con esta expresa disposición contenida en el Reglamento (UE) N° 983/2010 de la Comisión, del 3 de Noviembre del 2010, liberaron a ese país de la obligación de tramitar validaciones de sus medidas de seguridad ante la Unión Europea.

Con respecto a la tercera iniciativa, los eventos de terrorismo en las rutas aéreas originadas en Europa y con destino en Estados Unidos que ocurrieron en los años 2001, 2006, 2009 y 2010, actuaron como factores condicionantes del perfil securitario de la Unión Europea y causaron un impacto severo en las percepciones del riesgo por parte del gobierno estadounidense. Para lo anterior fueron considerados la cercanía geográfica con los focos de terrorismo fundamentalista, la complejidad del espacio Shengen para detectar la circulación de personas entre los países incluidos en él y el elevado número de ataques acumulados en Europa entre 2010 y 2012, que fueron ocho veces mayores que los registrados por Estados Unidos y Canadá durante el mismo tiempo.

Los impactos de estas iniciativas de cooperación en las relaciones de interdependencia entre la Unión Europea y los Estados Unidos son identificados en la Tabla 16 a través de indicadores cualitativos de sensibilidad y de vulnerabilidad. En síntesis se puede afirmar que la implementación de estos programas se sustenta en la relación de interdependencia entre Europa y Estados Unidos en la cual se comprueba una leve pero perceptible asimetría determinada por los costos que ha debido soportar una de las partes para acompañar a la otra en sus emprendimientos securitarios.

Aunque se acepte que la estructura de interrelación entre ambos acusa asimetría debido a los costos inmediatos derivados de los compromisos securitarios con los Estados Unidos, las compensaciones económicas son determinantes y representan el contrapeso que mantiene el equilibrio.

Tabla 16. Impacto de las iniciativas de seguridad de aviación, en términos de interdependencia entre la Unión Europea y los Estados Unidos.

Iniciativa discutida	Estado promotor	Año de inicio	Sensibilidad	Vulnerabilidad
Intercambio de los Registros de Nombres de Pasajeros (PNR) antes de partir el vuelo	USA	2002	La Unión Europea reaccionó contra un requerimiento que afectaría las instituciones jurídicas internas de los Estados miembros. Estados Unidos propuso a la reciprocidad como alternativa.	COSTO NEGOCIADO: Aunque la Corte de Justicia declaró el conflicto legal, la Comisión instó ejecutivamente a la cooperación directa de cada Estado miembro de la UE con las autoridades federales estadounidenses, argumentando la reciprocidad y el interés común por la seguridad de los vuelos y para evitar perturbaciones en las operaciones entre ambos espacios aéreos.
Reconocimiento de estándares de seguridad de aviación aplicados en países no comunitarios	EUROPA	2010	Estados Unidos reaccionó alertando sobre el impacto económico negativo que causaría la repetición de las medidas de control en sus vuelos directos a Europa luego que estos eran despachados bajo control de las autoridades federales de seguridad.	COSTO IMPUESTO: Europa terminó homologando los estándares de seguridad estadounidenses para facilitar la continuidad de la interconexión aérea.
Disposición de agentes federales de seguridad del gobierno estadounidense aeropuertos europeos	USA	2012	Estados Unidos reaccionó elevando los niveles de riesgo en los vuelos despachados desde aeropuertos europeos y presentó reclamos directos sobre las graves fallas que se habían cometido.	COSTO IMPUESTO: Los países que no fueron capaces de detectar los ataques (Francia, Países Bajos y Reino Unido) y otros que no estuvieron vinculados a las fallas, aceptaron la asistencia directa para asegurar la continuidad de la interconexión aérea, permitiendo la actuación de funcionarios extranjeros en sus terminales aéreas.

Fuente: Elaboración propia

La reciprocidad comprometida con la Unión Europea también puede ser vista a futuro como la limitación de opciones decisorias que el gobierno estadounidense debe

asumir cuando las amenazas se materializan contra un socio político y económico como la Unión Europea.

La segurización del transporte aéreo civil

El análisis de los equilibrios y contrapesos dispuestos entre la Unión Europea y los Estados Unidos revela que tras los beneficios que los actores están dispuestos a compartir debe haber una “*convergencia cognitiva*” acerca del problema securitario con suficiente significación para las partes involucradas (Haas, 1980: 368).

En este caso tal entendimiento compartido corresponde a dos elementos: 1) a la percepción colectiva del riesgo que representa exponerse a la escurridiza amenaza del terrorismo y 2) a la necesidad de información acerca de las formas de proceder en conjunto para hacer frente al riesgo compartido.

El conocimiento del problema securitario se estructura en torno a un discurso que sirve de guía para la formulación de diversas políticas de cooperación que vinculan a los Estados. La tesis de Ernst B. Haas (Ibídem: 371) supone que la percepción de legitimidad de los costos económicos y/o políticos adquiridos a partir de bases cognitivas convergentes es lo que insta a los actores internacionales a desarrollar su preferencia por la cooperación antes que por el conflicto.

La importancia de la seguridad de aviación dentro de las relaciones internacionales se origina en el hecho de que la gestión de riesgos ha adquirido un alcance global inevitable, por lo tanto requiere formas claras y permanentes para intercambiarse respuestas entre los Estados afectados y los que no lo están. Y además como se detalló en la sección anterior, los costos impuestos o intercambiados, complejizan el ejercicio del poder y de las relaciones de interdependencia.

La idea de que la seguridad de la aviación pasó a ser un patrimonio de la seguridad nacional luego del 11 de septiembre del 2001 (Sweet, 2004: 17), pone en evidencia la transformación discursiva relacionada con el terrorismo. Hasta ese momento la narrativa utilizada para la interpretación del terrorismo y sus objetivos estratégicos había sido otra, luego se puso en evidencia que para sus actividades cuenta más el simbolismo de los objetivos que los medios empleados para atacarlo (Martin, 2006: 372-374). Por esa razón los objetivos de hoy en día ponen en evidencia que una

aeronave, una compañía aérea, unos pasajeros y un mostrador aeroportuario, son objetivos más apetecibles dependiendo de la relación que tengan con ciertos Estados.

Las bases cognitivas convergentes mencionadas por Ernst B. Haas tienen un papel muy relevante y no son estáticas, de modo que en la actualidad el cuerpo discursivo sobre el cual se procura cooperación internacional para la gestión de una amenaza no permite identificar a todos los actores amenazados por igual. Es evidente que esto ha evolucionado bastante desde antes del año 2001 hasta ahora.

Una de las implicaciones observables que se identifican a partir de la hipótesis principal de trabajo que guía esta investigación tiene que ver con presuntos procesos de segurización selectiva que se configuran en el sistema internacional para gestionar los riesgos.

Antes de septiembre del 2001 la prioridad de los Estados estaba representada sólo por el interés internacional de que la aviación civil pudiera funcionar en todo el mundo en forma segura y ordenada. Después de esa fecha el discurso de segurización se desplazó hacia el interés por preservar la integridad y la seguridad de los Estados amenazados por el terrorismo.

Otro contexto generador de selectividad es la capacidad política de los Estados que promueven la segurización de determinados asuntos. No todos los países tienen el alcance político necesario para generar discursos de legitimación securitaria con repercusión internacional. Cuando fue analizada la forma como el gobierno estadounidense y la Unión Europea negociaron las iniciativas encaminadas a la protección de transporte se observó hacia donde se inclinaba el sistema en función de los costos impuestos y los beneficios compartidos.

Una situación distinta se plantea en términos de interdependencia en la relación que establecen los Estados Unidos y la Unión Europea frente a otras comunidades de países, como por ejemplo Latinoamérica, al momento de administrar narrativas relacionadas con las amenazas que deben ser prevenidas.

Capacidades políticas y distribución de beneficios: Las asimetrías originadas por la interdependencia.

El análisis de los contrapesos existente en la Alianza Transatlántica ha mostrado cómo una relación de interdependencia entre la Unión Europea y los Estados Unidos se logró equilibrar mediante la imposición de algunos costos.

Partiendo de que para estos actores la percepción compartida de las amenazas a menudo está determinada por el terrorismo, el discurso se configuró sobre el supuesto de mantener el intercambio facilitado por las rutas aéreas administrando de manera rigurosa los riesgos.

Al final esto ha permitido una segurización repartida entre ambos actores debido a dos elementos fácticos que le dan soporte al discurso: primero, que en Europa hay más actividad terrorista que en los Estados Unidos y segundo, que los antecedentes de ataques a la aviación civil detectados y ocurridos en Europa que a menudo tienen como objetivo a intereses estadounidenses. Es inevitable suponer que quien percibe más beneficio económico de algún intercambio debe asumir mayores costos en la gestión de los riesgos inherentes a la operación comercial y estos costos además de financieros también tendrán algún impacto político inevitable.

Asimetrías absolutas

En el análisis de los contrapesos entre Estados Unidos y la Unión Europea se encuentra una capacidad de diálogo sustentada por una relación de intercambios económicos y políticos demasiado sensibles, como para cerrar la negociación del desconocimiento de ciertas reglas institucionales en forma improductiva. Eso se debe a que cada estructura interactiva en lo político y económico entre los actores estatales tiene sus propias e irrepetibles características que dependen del momento y en este caso también del discurso securitario vigente.

Es obvio que no siempre las características de la interdependencia se acercan a algún tipo equilibrio entre los Estados vinculados. En los casos de interdependencia asimétrica cercana a lo absoluto, no hay margen de negociación de costos para continuar. En los casos graves de mala gestión de riesgos en el transporte aéreo sólo se cortan los intercambios y no se negocian los costos adaptativos. De manera unilateral

una de las partes probablemente exigirá la recomposición drástica de todas las contraprestaciones bajo la amenaza de cortar en modo definitivo la relación.

Un caso reciente que ejemplifica esta circunstancia sucedió cuando el gobierno de la Federación Rusa se enteró de que la caída de la aeronave A321-200 ocurrida el 31 de Octubre del 2015 mientras realizaba el vuelo de MetroJet 9268, desde el aeropuerto de *Sharm el-Sheikh* (Egipto) hacia *St. Petersburg* (Rusia), había sido provocada por un artefacto explosivo introducido por operativos terroristas de ISIS/DAESH como probable respuesta a los bombardeos de la aviación militar rusa en Siria y por esa razón decretó en forma inmediata y unilateral la prohibición de vuelos de bandera egipcia al espacio aéreo ruso.

Todas las consecuencias políticas y económicas determinadas por la reacción gubernamental rusa con respecto al impacto causado por el derribo de la aeronave fueron asumidas por el gobierno egipcio. Hasta ese momento existía una frágil relación de interdependencia que se afectó en modo severo con el atentado al vuelo MetroJet 9268 y la reacción de Rusia fue tan airada y ventajosa que alcanzó a suspender la interconexión y toda posibilidad de costo adaptativo inmediato para continuar la relación de intercambio por vía aérea.

En este caso se toleró el desconocimiento repentino del principio de reciprocidad consagrado en el Convenio de Chicago de 1944 porque la percepción internacional acerca del peligro terrorista, reforzada con la impresión pública del ataque ocurrido en Egipto, había tenido una construcción discursiva con suficiente robustez como para permitir la vulneración de los desarrollos institucionales de la OACI en cuanto a libertades del aire y facilitación de servicios al pasajero.

Otro ejemplo de asimetría absoluta configurada como respuesta para la protección del transporte aéreo frente al terrorismo es la Declaración de Bonn sobre Secuestro de Aeronaves, de Julio de 1978. Este acto fue reseñado en el Capítulo II de este trabajo como una de las respuestas institucionales internacionales dispensada a las acciones terroristas ejecutadas contra aeronaves y aeropuertos. Tal pronunciamiento fue suscrito por los máximos líderes de los países miembros del G-7, un cenáculo compuesto por siete países influyentes cuya posición en el grupo era un reconocimiento a sus éxitos económicos internacionales y que en aquella fecha entre todos controlaban cerca del 70% del tráfico aéreo mundial (Kilpatrick, 2011: 12).

La forma como ellos encararon el recurrente problema de la toma de aeronaves y rehenes por parte de grupos terroristas de la época ha sido interpretada como un intento por reforzar el régimen internacional de protección del transporte aéreo ante la carencia de un *enforcement* eficaz por parte de la OACI para hacer cumplir los convenios suscritos en Tokio (1962), La Haya (1970) y Montreal (1971). Esta insuficiencia permitió que muchos países se mantuvieran al margen del orden negociado en tales convenios para contener los secuestros de aeronaves en tierra y en vuelo (Jung, 2005: 47).

Las sanciones previstas en la Declaración de Bonn eran drásticas e imponían consecuencias políticas y económicas tan severas como inmediatas a los gobiernos que se abstuvieran de cumplir las estipulaciones internacionales para la persecución y judicialización de los piratas aéreos (Abeyratne, 2010: 247). Pero aparte de la exposición al repudio internacional derivado de sus omisiones de apoyo a la lucha contra esta forma de terrorismo, el aislamiento internacional a través de la cesación de vuelos y la retención de las aeronaves fueron calculados como castigos demasiado fuertes para los países que pensaban dar refugio a los criminales bajo la consideración de que eran luchadores comprometidos con causas políticas.

La Declaración de Bonn de 1978 nunca llegó a adquirir carácter vinculante porque en forma instantánea la OACI cuestionó que un grupo de siete Estados pudieran subrogarse la facultad de sancionar políticamente a un Estado al considerarlo como forajido por no cumplir con las estipulaciones de una convención acordada sólo por ellos. Esta facultad sólo corresponde al Consejo de Seguridad de la ONU y por lo tanto se concluyó que tal declaración era violatoria de la Carta de las Naciones Unidas y en general del derecho de los tratados acordado en el Convenio de Viena de 1969.

Aunque nunca se activó ni nunca se produjeron sanciones conforme a ella, la voluntad política de un bloque hegemónico, en el sentido que la teoría de la interdependencia compleja explica, presionó para que por medio de iniciativas diplomáticas multilaterales aquellos Estados que solían proteger a secuestradores de aeronaves cada vez mostraran menos interés por hacerlo (Keohane, 1988: 50; Keohane y Nye, 1988: 29-31).

Asimetrías relativas

El caso anterior es una clara muestra del extremo al cual puede llegar una acción de ejecución o *enforcement* realizada por un actor sin acudir a la mediación de la OACI como organismo internacional rector de la gobernanza global en materia de aviación civil. Del mismo modo pone en evidencia la forma como se toman las decisiones políticas en virtud de relaciones de interdependencia, que como ya se ha mencionado, configuran una forma de régimen expresado en un orden impuesto no negociado en condiciones paritarias.

La institucionalización de estas reglas de juego es la base material de un régimen internacional no declarado en acuerdos formales, pero que sí funciona con mecanismos eficaces de *enforcement* que se apoyan en la relativa vulnerabilidad de uno de los actores. La forma como la Unión Europea y los Estados Unidos requieren acciones de cooperación para sus objetivos de aseguramiento de las rutas aéreas que los conectan con países de América Latina es también una muestra de la desigual distribución de proporciones entre capacidad política e intereses económicos.

La gestión extraterritorial de riesgos que ejecutan tanto la Unión Europea como los Estados Unidos ha ido adquiriendo progresivos niveles de homologación recíproca entre ambos frente a América Latina. El gobierno estadounidense inició una drástica reforma de su marco legal y reglamentario pocos días después del 11 de septiembre del 2001 con alcance extraterritorial inmediato, en cambio la Unión Europea inició su proceso de segurización del transporte aéreo más orientado al alcance comunitario y luego que éste adquirió desarrollo se procedió a exigir su aplicación en territorio de terceros países.

El proceso adelantado por los Estados Unidos estuvo marcado por la celeridad y el impulso que mereció la magnitud del ataque y la frontalidad de la amenaza pública pronunciada pocos días después por Osama bin Laden. En cambio la evolución normativa de la Unión Europea fue más pausada porque implicó alinear el criterio de muchos gobiernos en torno a los mismos objetivos.

La forma cómo se segurizó la actividad de las compañías aéreas que conectan a América Latina con los aeropuertos estadounidenses ha permitido la aplicación extraterritorial de al menos seis de las partes contenidas en el Título 49 del Código de Regulaciones Federales de los Estados Unidos de América. Y también hizo posible la

exigencia del cumplimiento del Programa de Seguridad Normalizado para Operadores Aéreos (AOSSP y de sus variantes dirigidas a operadores aéreos de carga, a operadores extranjeros que vuelan a los Estados Unidos y a operadores de aviación privada.

Por otra parte todas las aerolíneas que realizan vuelos directos a ese país deben someterse al cumplimiento de los programas desarrollados por las agencias de su gobierno que aparecen relacionados en la Tabla 10, para prevenir tanto riesgos de terrorismo como de movilización de tráfico ilícitos desde otros países hacia los Estados Unidos por vía aérea.

Una apreciación insatisfactoria grave acerca de las obligaciones que tienen las aerolíneas extranjeras y estadounidenses que vuelan directo a Estados Unidos puede acarrear la suspensión de sus operaciones en aeropuertos localizados en ese país. También la falta de reconocimiento de las condiciones de seguridad de un determinado aeropuerto para despachar vuelos directos puede demorar las autorizaciones operacionales hasta tanto no sea presentado el informe correspondiente.

Por parte de la Unión Europea la promulgación del Reglamento (CE) N° 300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo introdujo el concepto de “control de seguridad único” para facilitar la movilidad aérea y conservó los controles sucesivos para los vuelos provenientes de Estados no comunitarios que ingresan al espacio común europeo.

Es obvio que cada país tiene legítimo derecho a protegerse frente a una amenaza tan sigilosa y perjudicial como el terrorismo fundamentalista. La vigilancia integral de los procesos y sus productos obtenidos de modo local sobre una operación localizada en un aeropuerto de un territorio extranjero es una medida técnica muy pertinente. La circunstancia más cuestionable desde el punto de vista de las relaciones internacionales es la ausencia de reciprocidad entre los Estados.

Específicamente en el marco de relacionamiento entre las autoridades estadounidenses de seguridad del transporte y los gobiernos latinoamericanos es muy probable que la justificación a tal asimetría esté argumentada en el hecho de que los oficiales de la TSA no acuden a inspeccionar en forma directa tareas realizadas por empleados de entes gubernamentales del país visitado, sino las tareas de seguridad cumplidas por los empleados operativos de las compañías aéreas que vuelan a aeropuertos estadounidenses.

Esta puede ser una razón válida, pero de cualquier modo lo inexplicable es que no haya alguna provisión expresa de reciprocidad. Ninguna normativa impide que las autoridades de seguridad de aviación de los países ajenos a Estados Unidos puedan exigir correspondencia bilateral para realizar las visitas, pero esto no constituye una práctica común que haya sido evidenciada en el continente porque ningún Estado ha marcado un precedente notorio ni ha creado procedimientos especiales que pongan a prueba la reciprocidad.

La única evidencia que aparece en este tema son las condiciones de cumplimiento extraterritorial de estándares que se fueron generando a consecuencia de la precaria relación del gobierno de Venezuela con el gobierno de los Estados Unidos. Durante muchos años no se permitió que los inspectores de la *TSA* acudieran a inspeccionar las operaciones en tierra de las aerolíneas que entran en el alcance regulatorio de las normas estadounidenses. En cambio los funcionarios estadounidenses estrecharon las relaciones con los representantes de seguridad de estas empresas para asegurar la óptima aplicación local de las normativas promulgadas desde los Estados Unidos.

El mecanismo previsto por la Unión Europea es distinto, al menos en el aspecto de forma. El cuadro presentado en la Tabla 12 expone las cuatro consideraciones expresadas en el Reglamento (CE) N° 300/2008 que de manera formal aceptan la estructuración de relaciones más equilibradas con terceros países. Pero llama mucho la atención que el único gobierno que ha obtenido el beneficio de reciprocidad en la homologación de estándares ha sido el estadounidense.

De acuerdo a lo obtenido después de examinar la evolución de las amenazas y sus impactos, las respuestas institucionales internacionales y quiénes son y cómo se comportan los actores comprometidos en estas reacciones, se hace cada vez más evidente que la gestión internacional del problema securitario en la aviación civil puede encontrar explicaciones desde dos niveles que se distinguen por los perfiles de amenaza y victimización disímiles que poseen los Estados comprometidos.

Los modelos securitarios en el transporte aéreo

Los conceptos básicos que mantienen activo al régimen internacional general del transporte aéreo están declarados en forma expresa en el preámbulo del Convenio de Chicago de 1944. Este tratado se erige sobre las siguientes bases:

- 1) mantenimiento de la seguridad contra accidentes y de la protección contra actos ilícitos,
- 2) mantenimiento del orden institucional internacional,
- 3) igualdad de oportunidades para todos los Estados comprometidos, y
- 4) garantías de una explotación comercial sana y económica.

Los cuatro conceptos enumerados son apropiados para construir un discurso de gobernanza global porque todos conducen a formas de cooperación multilateral para una repartición absoluta de beneficios. Esto equivale a afirmar que el modelo securitario está inspirado en una concertación general e igualitaria de objetivos observable en el contexto de funcionamiento de la OACI y en la forma estructural como se produce la cooperación en el seno de la Unión Europea.

La diferencia substancial entre ambos radica en que el primero carece de formas de *enforcement* con respecto a los compromisos aceptados en torno a la gestión de las contingencias, en cambio en el segundo sí existen garantías de cumplimiento forzoso. Lo anterior es relevante porque determina los rasgos del modelo securitario aplicado.

La OACI dispuso a partir del año 2001 en su 33º Período de Sesiones de la Asamblea General a través de la resolución A33-2 (ver tabla 6), la creación de un Programa Universal de Auditorías de Seguridad de Aviación (USAP) que verificaría las condiciones de cumplimiento de los estándares fijados por el Anexo 17 “*Seguridad*” del Convenio de Chicago en cada uno de los Estados contratantes. El programa global se puso en marcha y las visitas de inspección se realizaron pero muchos Estados que obtuvieron rendimientos muy bajos, cinco o seis años después éstos siguen continúan sin ser subsanados.

En cambio la Unión Europea sí dispuso estos mecanismos en sus normas jurídicas. Prueba de ello es el contenido del artículo 21 del Reglamento (CE) N° 300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, el cual establece el requerimiento

expreso de creación de sanciones para las infracciones cometidas en el marco de referido instrumento legal, acatando parámetros de efectividad, proporcionalidad y disuasión.

La imposición del discurso securitario en el transporte aéreo civil

Es indispensable tener en cuenta que para establecer la segurización de algún tema importante debe mediar un discurso legitimador porque la naturaleza del proceso es intersubjetivo, sus alcances así lo exigen y no logra éxito si no hay convergencia cognitiva respecto a él porque es asimétrico por naturaleza (Sisco y Chacón, 2004: 125). Por esta razón se analizarán en forma breve las bases conceptuales sobre las cuales se ha iniciado la segurización del problema de terrorismo fundamentalista en el transporte aéreo, desde los más altos niveles de la política estadounidense y europea.

En el discurso se revela como referencia principal para el establecimiento de políticas públicas para la preservación de un conjunto de intereses nacionales dentro de los cuales se encuentra la seguridad, la prosperidad, el respeto por los valores fundamentales y la conformación de un orden internacional que responda a los desafíos del siglo XXI.

En esta base discursiva no se muestra una línea de acción dirigida en modo específico a la instrumentalización del transporte aéreo, pero es obvio que éste no podría quedar fuera del alcance de las acciones tácticas del terrorismo, ni en el ámbito doméstico ni el internacional. Por las circunstancias de transnacionalidad que acompañan al terrorismo, los representantes políticos estadounidenses también suelen imponer compromisos cooperativos a otros Estados que requieren mantener conexiones aéreas con los Estados Unidos debido al alto nivel de intercambio comercial existente.

Por su parte, la Unión Europea pone al terrorismo como un eje central de las políticas públicas construidas para crear un espacio territorial comunitario que sea “*expresión de justicia, libertad, y seguridad, sin fronteras interiores*” (Comisión Europea, 2015: 2). Teniendo en cuenta que este problema saca provecho de la libre movilidad y de la conectividad globalizada, esta comunidad de naciones ha asumido gran parte de su gestión apoyándose en la subsidiariedad prevista en el tratado de creación.

En la práctica a esto le sigue un plan de acción para salvaguardar lo que se cree que está en peligro y allí se origina el requerimiento cooperativo para la aplicación de medidas que en ocasiones van más allá de los límites la institucionalidad política internacional. La exigencia de transmisión de las listas de pasajeros que contienen datos personales privados es un buen ejemplo del poder del discurso securitario para crear la convergencia cognitiva de la que habla Ernst B. Haas (1980: 368).

También la informal institucionalización de las visitas de inspección realizadas por funcionarios de seguridad del transporte de los gobiernos de Estados Unidos y de Europa así como la reticencia permanente con respecto a la reciprocidad, descansan sobre la creencia de que si no se autorizan tales verificaciones se suspenderán los vuelos y las compañías aéreas podrían ser sancionadas con multas elevadas. También se piensa que por tener estos países una notoria victimización terrorista tienen derecho a verificar en territorio de otros Estados que las normas de seguridad se cumplan de forma correcta.

Al momento de analizar la exposición al riesgo implícito en el tráfico aéreo de pasajeros y carga desde América Latina, en el caso de los Estados Unidos éste se radica en aproximadamente el 35% del total de vuelos que entran a ese país durante un año. Ese nivel de exposición es el de mayor proporción comparativa entre todas las regiones y queda representado en un promedio de 530 vuelos por día y veintidós (22) por hora. En el caso de Europa, es un poco menor y se representa en cerca de 44500 vuelos al año desde los países latinoamericanos distribuidos entre todos los países miembros de la Unión Europea, lo cual promedia 121 vuelos diarios de entrada y cinco (05) por hora.

Para los países latinoamericanos acumular un aproximado de 193000 vuelos anuales despachados para Estados Unidos y 44500 hacia Europa, es una importante señal de interconexión que se traduce en comercio, turismo, transferencia de conocimiento y tecnología, etc. Y para los Estados Unidos la región es un importantísimo mercado de todos sus productos y servicios.

Para Europa estas proporciones son un poco menores, pero en países como México, Brasil, Chile, Perú, Colombia y Argentina, el nivel de intercambio con la Unión Europea es muy amplio y está bastante diversificado, lo cual representa un importante nexo de dependencia. Aunque estas proporciones de tráfico aéreo se replican en sentido contrario desde Europa hacia América Latina, los riesgos considerados como

seguritarios dentro de las políticas de transporte aéreo se acentúan sólo en los tráficos de entrada.

Con lo anterior se pone en evidencia la asimetría creada por la interdependencia y allí queda descrita a través de la sensibilidad traducida en la capacidad de modificación de las políticas sabiendo que afectarán a otros países. Estos últimos asumen los costos adaptativos en función del interés o la dependencia por mantener el intercambio aun en condiciones mayores de control de riesgos, lo cual es una expresión determinante de vulnerabilidad.

Es importante señalar dos casos particulares que se salen de las tendencias generales que se observan en América Latina con respecto a la imposición de discursos securitarios por razones internas. Tanto Colombia como Perú han logrado alinearse muy bien con la segurización impuesta por Europa y los Estados Unidos con respecto al terrorismo, debido a los antecedentes internos de ataques terroristas causados por los grupos que han operado tanto en Colombia (*M-19, FARC-EP, ELN, Cartel de Medellín*) como en Perú (*Sendero Luminoso, Tupac Amará*).

Esta circunstancia les favorece al momento de adaptarse a los cambios de políticas realizados desde Europa y desde Estados Unidos. También los presuntos costos causados dentro la relación estructurada a partir de la presión externa lucen como razonables frente al beneficio que representa la confianza securitaria de los socios europeos y estadounidenses, en especial cuando se reciben apoyos técnicos que también son muy útiles para gestionar al terrorismo interno de los países receptores.

Tanto Perú como Colombia desarrollaron discursos securitarios internos que les han permitido saltar con eficacia algunos límites legales e institucionales en función de vencer a las “amenazas existenciales” declaradas contra la democracia y el Estado, estas narrativas parten de acontecimientos terroristas registrados históricamente que son muy conocidos por la población.

La circunstancia es interesante y reveladora porque ambos son países que han enfrentado los ataques terroristas más significativos, que han vivido las experiencias más importantes de tráficos ilícitos y que han logrado los mejores estándares de protección al transporte aéreo en la región. Por lo tanto podrían ser escenarios de investigación acerca de la imposición interna de discursos securitarios que servirían como base para el establecimiento de regímenes de alcance regional.

Multilateralidad y gobernanza en el régimen internacional de seguridad.

En las secciones anteriores se han analizado los equilibrios internacionales que permiten a una organización de carácter multilateral como la OACI convertirse en un foro global que produce políticas, planes y normalizaciones referenciales para la operación segura y ordenada de la industria de la aviación civil a nivel mundial. Entre estas producciones y dentro del mismo tenor, también se encuentra el establecimiento de normas de protección por parte de cada Estado. Además se ha revisado la forma cómo algunos Estados van segurizando ciertos problemas cuya presencia y permanencia, a criterio de los gobernantes correspondientes, es crítica para el funcionamiento institucional de un Estado de Derecho.

En esta sección se procurará explicar cuál es la naturaleza definitiva del régimen de protección del transporte aéreo y la de sus distintas expresiones, si éste se ha formado a partir de la imposición de reglas a través del uso del poder internacional, o si en cambio funciona como un equilibrio a partir de la dialéctica de intereses entre los actores involucrados en él.

El desempeño de la OACI en la gestión de su área temática

Las áreas temáticas desarrolladas a partir del Convenio de Chicago pueden ser clasificadas en dos grandes grupos. El primero, reúne quince anexos referidos a la seguridad operacional que garantiza de la seguridad de los vuelos y la navegación, y el segundo reúne sólo los referidos a “facilitación” y “seguridad” (ver Tabla 17).

Cuando se observan las percepciones que tienen los funcionarios adscritos a las autoridades aeronáuticas algunos de países de Latinoamérica con respecto al conjunto de asuntos previstos como estándares por la OACI, se descubre que las obligaciones de vigilancia y seguimiento a la seguridad operacional son atendidas con mayor prioridad y las que se relacionan con la protección contra actos de interferencia ilícita por terrorismo son gestionadas con un menor apremio. En algunos casos las no conformidades encontradas en las auditorías de seguridad operacional (USOAP) realizadas por la OACI son resueltas en el menor tiempo posible, en cambio las

relacionadas con las auditorías de seguridad de aviación (USAP) demoran tiempos tan extensos como injustificables⁹.

Tabla 17. Temática de los anexos al Convenio de Chicago de 1944, que agrupan a los estándares que le dan forma al Régimen Internacional del Transporte Aéreo.

Número	Área Temática
1	Licencias para el personal
2	Reglas del Aire
3	Servicios Meteorológicos para la Navegación Aérea Internacional
4	Cartas Aeronáuticas
5	Unidades de Medida Usadas en Operaciones Aéreas y Terrestres
6	Operación de Aeronaves
7	Marcas Nacionales y Matrículas de Aeronaves
8	Aeronavegabilidad de las Aeronaves
9	Facilitación ¹⁰
10	Telecomunicaciones Aeronáuticas
11	Servicios de Tráfico Aéreo
12	Búsqueda y Rescate
13	Investigación de Accidentes de Aeronaves
14	Aeródromos
15	Servicios de Información Aeronáutica
16	Medio Ambiente y Ruido de Aeronaves
17	Seguridad
18	Transporte Seguro de Mercancías Peligrosas por Aire
19	Gestión de la Seguridad Operacional

Fuente: www.icao.int

Es muy probable que estas relaciones estén vinculadas a la percepción de riesgo que sus ejecutores tienen. No es frecuente enterarse de apoderamientos ilícitos, ni de sabotajes o derribos de aeronaves en Latinoamérica, ni de la presencia de grupos fundamentalistas caracterizados por ataques espectaculares. Como fue indicado antes, exceptuando a Colombia y a Perú ningún otro Estado ha securizado el transporte aéreo

⁹ Existen casos emblemáticos en la Región Andina en los cuales las no conformidades relacionadas con normativas de seguridad de aviación fueron detectadas y notificadas en Junio del 2010. En Marzo del 2016 aun no habían sido subsanadas. Por razones profesionales, los detalles particulares de esta información se deben mantener en reserva para la presente investigación.

¹⁰ Facilitación se refiere a la simplificación de controles gubernamentales y policiales innecesarios e improductivos que restan confort a los usuarios del transporte aéreo internacional, tanto de pasajeros como de carga.

frente al terrorismo. Y muy pocos tienen conciencia de la tutela jurídica que esta actividad merece por tratarse de un servicio público muy vulnerable a los ataques y a los ilícitos.

A simple vista se observa que el modelo de gobernanza securitaria establecido a través del Anexo 17 del Convenio de Chicago está impulsado por la idea del interés cooperativo entre todos los actores para proteger la seguridad de los vuelos. Si se le considera como acción colectiva internacional motivada por intereses, ¿cuáles son entonces los intereses que en 1974 dieron fundamento a un consenso internacional para comprometerse en la prevención de ataques ilícitos?

Tal parece que en esa fecha la reacción internacional ya despertada por los frecuentes secuestros de aeronaves fue razón suficiente como para impulsar una acción colectiva internacional con respecto a un problema que no dejaba de perturbar la tranquilidad de la comunidad internacional. El resultado fue requerir la cooperación general en un escenario en el cual se apoyarían decisiones con igual efecto para todos los Estados comprometidos. Ese escenario fue constituido aun cuando no todos los países estaban afectados en forma equitativa por el mismo problema ni todos detentaban las mismas cuotas de influencia internacional.

Al momento la cooperación mundial era la entelequia que dio motivo para la formación de un consenso. Tan sólo cuatro años antes un grupo de países del continente americano liderados por los Estados Unidos estaban enfrentando el preocupante problema de los secuestros aéreos que terminaban en Cuba. Esto no presentaba rasgos sistémicos pero sí era demasiado recurrente.

El diseño institucional propuesto y materializado primero en sentido represivo a través de los Convenios de La Haya (1970) y Montreal (1971), y luego en sentido preventivo a través del Anexo 17 “*Seguridad*” obligó a Cuba a comprometerse con una iniciativa global que favorecía a un gobierno tan adverso como el estadounidense. Eso representó un gran triunfo para la OACI al asumir de manera exitosa el rol de mediador *ad-hoc* de tensiones en un área temática específica de las relaciones internacionales.

Un caso similar se presentó en 1991 cuando se estableció que la destrucción del vuelo PanAm 103, mientras sobrevolaba Lockerbie (Escocia) el 21 de Diciembre de 1988 en un vuelo entre Londres y New York con 259 personas a bordo, tuvo como autores a dos funcionarios de inteligencia del gobierno de Libia. Las iniciativas y

opiniones técnicas de la OACI como organismo especializado en esta materia para de las Naciones Unidas, fueron fundamentales al momento de evidenciar la violación de las estipulaciones contenidas en el *Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Aviación Civil* (Montreal, 1971). El ataque se perpetró por medio de la introducción de un pequeño artefacto a base de explosivo plástico *Semtex*.

En este caso el gobierno de los Estados Unidos ejerció presión internacional para identificar a los autores, individualizar los vínculos con el gobierno libio, e impulsar el enjuiciamiento de los culpables. Debido a que más del 70% de las víctimas eran ciudadanos estadounidenses, se promovieron sanciones internacionales ejemplarizantes desde el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Éstas fueron aprobadas y comunicadas el 15 de Abril de 1992. Las medidas se mantuvieron hasta que el gobierno libio dispuso entregar a los responsables para ser sometidos a juicio penal en 1999 y pagar los resarcimientos económicos correspondientes en el año 2003.

En relación con este mismo caso, el organismo también impulsó un tratado internacional para la marcación de explosivos con fines de detección por parte de sus fabricantes para evitar que los terroristas pudieran pasarlos a través de los equipos de rayos X sin ser detectados.

Tanto en el caso de Cuba como en el de Libia las acciones terroristas tributaron en el interés de algún Estado con respecto a sus resultados. Esto colocó a la OACI en una posición muy especial como instancia de mediación en negociaciones encaminadas entre los intereses políticos y la disposición al conflicto de los actores en juego, pero siempre por instancia de países influyentes como Estados Unidos y Gran Bretaña.

Aunque Keohane (1988: 49) hace una mención específica acerca de la función que cumplen los regímenes internacionales en este sentido como facilitadores de cooperación desde una perspectiva de beneficios y costos compartidos, estos intercambios casi nunca son homogéneos. En los casos mencionados, que generaron acción colectiva internacional auspiciada por la OACI, se hace complicado separar entre sí a los elementos derivados de los intereses y a los derivados del poder.

Al final, en nombre de objetivos de convivencia internacional y respeto por la soberanía, pero sobre todo a partir de los equilibrios que se configuraron desde los intereses particulares de las partes (*Cuba / Estados Unidos y Libia / Estados Unidos y Gran Bretaña*), se lograron las metas de cooperación.

Variables para la activación de la cooperación en la OACI

El área temática de seguridad de aviación ha tenido como marco una convergencia cognitiva difundida en forma global, que ha sido reforzada por la perturbadora experiencia de los ataques terroristas. Esto ha propiciado la internalización del conjunto de valores que fueron declarados en el Convenio de Chicago de 1944 y que encuentran expresión en la forma como la OACI orienta globalmente el régimen en términos cooperativos.

Este mecanismo fundado en la adquisición colectiva de valores es considerado alternativo para inducir la cooperación y la hace funcionar mejor en un contexto en el cual el *enforcement* puede resultar costoso y complejo (Shepsle y Bonchek, 2005: 207-209).

Las explicaciones de Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek con respecto a las variables que activan la cooperación en juegos donde intervienen un conglomerado de actores internacionales, tienen una correspondencia muy significativa en la forma como la OACI asume iniciativas de acción colectiva que van desde patrocinar un nuevo convenio internacional hasta disponer un nuevo estándar de seguridad de aviación, o de cualquier otra área temática incluida en las materias reseñadas en la Tabla 17.

La primera variable que ellos identifican es la repartición de beneficios y aportaciones. Lo ideal es que una iniciativa produzca resultados que correspondan al interés general pero arrastra costos.

En este caso, la ganancia apunta hacia acciones que contribuyen a la gestión de unas amenazas que no afectan a todos por igual. En concreto estos peligros están focalizados en los países europeos y en los de América del Norte, aunque nada impide, como ya ha ocurrido, que unos países resulten instrumentalizados de modo inadvertido en contra de otros cuando los atacantes se aprovechan de estructuras de oportunidad delictiva fundadas sobre una gestión deficiente de las vulnerabilidades existentes en los controles de seguridad aeroportuaria. Es decir que de cualquier manera si el beneficio es mucho o es poco puede beneficiar a todos.

Luego el problema de los costos se representa en el apoyo a decisiones que se relacionan con modificaciones de normas domésticas en cada Estado, también a cambios en la forma de aplicar procedimientos de seguridad y a asumir que la calidad en el cumplimiento de los estándares va a ser verificada por la OACI a través de las

auditorías internacionales USAP. Al ser iguales todos los costos contributivos declarados para todos los actores, entonces la aportación que ellos representan queda políticamente minimizada. Lo que en verdad le agrega valor al sacrificio de un interés a cambio de un beneficio es que todos jugadores no sacrifiquen en la misma proporción y especie en todas las oportunidades de cooperación que se presenten.

El teorema explicado por Shepsle y Bonchek en “*Las Fórmulas de la Política*” (2005), explica que si existe algún costo comprometido a consecuencia de la cooperación, ningún actor contribuirá sin prestar atención a lo que los demás hacen. Eso es lo que con exactitud sucede en seno de la OACI cuando los beneficios desiguales en temas securitarios se contraponen a costos equitativos muy bajos y entonces se logran muchos acuerdos unánimes que luego quedan relegados por algunos países frente al resto de los temas que comprometen frente al organismo internacional.

El verdadero y fundamental objetivo del régimen internacional de seguridad de aviación no es que todos los Estados hagan las cosas en forma exacta igual sino que sumen los apoyos necesarios para gestionar de la mejor forma los riesgos que los operadores aéreos encaran cuando operan rutas de vuelo, en especial las que vinculan a Estados bajo amenaza. Y por último, suscribir todas las acciones cooperativas que se acuerden en la OACI no representa un costo político significativo desde el punto de vista de las relaciones internacionales.

Lo que sí agrega valor al cumplimiento del objetivo fundamental de este régimen internacional es que cada Estado presente resultados efectivos en cuanto a la gestión de amenazas, y la sumatoria de esos aportes consolidará su verdadera fortaleza. Los Estados que apoyan todo sin objeciones pero sin agregar valor efectivo a este objetivo, asumen la típica actitud de un *free-rider* porque no se responsabilizan por nada más que lo requerido por la OACI dentro del peligroso contexto internacional en el cual las amenazas han demostrado ser versátiles para adaptarse y lograr sus metas.

En el funcionamiento del régimen internacional de seguridad de aviación, los Estados que se comportan como *free-riders* exhiben dos características adicionales. La primera es que en forma muy sumisa y obediente responden a las exigencias de securización a las que son sometidos por los países influyentes que han conducido tales procesos. Esto se debe a que son vulnerables en muchos aspectos y a que se enfrentan a un dilema único: cooperar con la securización de un Estado influyente, o no hacerlo.

Los costos impuestos por no cooperar son muy superiores a los beneficios de la contumacia, por lo tanto sin mayor objeción se pliegan al objetivo exigido.

La segunda característica es que nunca se apartan de las acciones cooperativas que dirige la OACI en otras áreas temáticas, como la navegación aérea, las reglas de vuelos, el mantenimiento aeronáutico, etc. Y en estas áreas sí son muy cuidadosos y diligentes para cumplir con los compromisos, distinto a lo que sucede con los acuerdos suscritos en el seno de la organización que están referidos a la protección del transporte aéreo frente al terrorismo.

Luego de analizar las implicaciones observadas en la distribución de costos y beneficios surge como interrogante ¿cómo logran los Estados que sí requieren encarar amenazas importantes, que se produzca la cooperación necesaria para abrir el paso a segurizaciones individuales, o de bloques? Lo cierto es que los actores bajo amenaza tienen suficiente capacidad política como para seleccionar cuál es el espacio de cooperación más idóneo a sus fines. Esto será analizado más adelante y con mayor especificidad a partir del diagrama presentado en la Tabla 18.

La segunda variable que analizan Shepsle y Bonchek se refiere a la cantidad de contribuciones que se deben reunir para generar cooperación entre varios actores, ya que pueden tener opiniones diferentes sobre el tema que está pendiente por una acción cooperativa (Ibídem: 223-227). Para ello es necesario examinar cómo se toman las decisiones relacionadas con la creación e implementación de estándares de seguridad de aviación.

El Consejo de la OACI es el organismo ejecutivo delegado y está compuesto por treinta y seis (36) Estados dentro de un universo de ciento noventa y un (191) miembros, lo cual representa el 18% del universo de los países que han suscrito el Convenio de Chicago de 1944. La representación en el Consejo dura tres años, es rotativa y los Estados que lo conformarán son escogidos por votación en la Asamblea General.

El Convenio de Chicago de 1944 (Art. 50) establece la existencia de tres grupos de Estados que determinan cómo será la composición del Consejo. El primero está compuesto por once representantes correspondiente a los países de mayor importancia para el transporte aéreo, el segundo corresponde a los países que hacen las mayores aportaciones para proveer instalaciones de ayuda a la navegación aérea internacional y

el tercero corresponde a los países que no están en alguno de los grupos anteriores pero que son incluidos para asegurar un reparto equitativo según las regiones del mundo.

En la actualidad el primer grupo está compuesto por Alemania, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia. Ese grupo reúne el 30% de las representaciones y son casi permanentes porque no hay forma de rotar o transferir asuntos tan importantes como el desarrollo de tecnología aeronáutica, fabricación de aeronaves y creación e imposición de estándares por parte de quienes controlan casi el 70% del tráfico aéreo mundial a través de las compañías de aviación registradas por ellos como tales.

Coincidentalmente siete de esos Estados suscribieron la Declaración de Bonn en 1978 y ahora seis (06) de ellos se consideran cómo países bajo amenaza del terrorismo fundamentalista. Es casi imposible dudar de la forma como pueden influir en las decisiones que toma el Consejo con respecto a temas securitarios.

También el liderazgo que ejercen sobre otros países miembros del Consejo usando los recursos de interdependencia es obvio y por esa razón este espacio de cooperación es utilizado para obtener legitimidad internacional sobre estándares que dan origen a debates encendidos. Esto genera curiosidad con respecto a por qué si el órgano ejecutivo de la OACI está conformado por Estados influyentes y amenazados, éstos no han hecho algo para que el organismo adquiriera capacidad de *enforcement*.

Los despliegues de poder en asuntos de seguridad de aviación no han sido tan abundantes porque la OACI como gestor de un espacio para la cooperación multilateral es una alternativa frente al espacio de cooperación securizada, que como ya se ha afirmado antes, es directo, eficaz y costoso para los Estados securizados que se muestren renuentes las exigencias de los Estados securizadores.

Sin menoscabo de la importancia que tiene la variable correspondiente a los mínimos de voluntad requeridos para promover la cooperación dentro de un conglomerado de actores internacionales (Ibídem: 223-227), lo anterior permite detectar que estas proporciones dentro del Consejo y de la Asamblea General de la OACI no tienen una relevancia valedera porque los Estados bajo amenaza disponen de la securización como recurso alterno.

La influencia internacional en la orientación del sistema

La Tabla 7 ha mostrado un modelo estructural bajo el cual se resume la configuración y el funcionamiento del régimen internacional de protección del transporte aéreo en su más amplia expresión. Cuando este paradigma es utilizado para interpretar las decisiones y los eventos que suceden en el régimen internacional de seguridad de aviación, se entiende que los intereses de quienes entran en el juego cooperativo son bastante importantes y ningún actor querrá ceder sus posiciones a cambio de nada. También revela que el poder manifestado a través de presiones políticas para impulsar la toma de decisiones colectivas interesa al menos a uno, o a unos pocos de los actores más influyentes, en su preocupación por proteger sus intereses internacionales representados en rutas aéreas comerciales.

De acuerdo a lo expuesto en la sección anterior con respecto a Cuba y a Libia, en el seno de los organismos internacionales también puede canalizarse la necesidad de negociar algún asunto conflictivo para obtener consenso cooperativo. Normalmente cuando esto sucede una de las partes es uno de los Estados más influyentes o hegemónicos en el contexto internacional. En los dos casos estudiados no existía la posibilidad de entablar una negociación directa, ni siquiera de imponer costos porque no había una relación de intercambio bilateral por medio de la cual ejecutar la presión de imposición.

En la práctica el modelo funciona a partir de las iniciativas que buscan lograr que la comunidad internacional representada por la OACI apoye a los países influyentes que están bajo amenaza declarada por el terrorismo fundamentalista, en sus propios procesos de segurización. Al alinearse actores tan importantes e influyentes como la Unión Europea, Canadá y los Estados Unidos es poco probable que la iniciativa no progrese.

El funcionamiento del sistema representado en el modelo estructural se activa cuando a partir de procesos de segurización operados por alguno de estos actores se crean disposiciones domésticas para gestionar los riesgos que acarrea la operación de transporte aéreo internacional. Al instante éstas son comunicadas a los operadores de aviación matriculados por ellos y éstos las implementan lo antes posible por la presión del cumplimiento forzoso y por la elevada percepción de la amenaza terrorista.

Europa y América del Norte concentran bajo su égida nacional a las principales compañías de aviación del mundo y esto les permite imponer el cumplimiento de los procedimientos de seguridad que como Estados determinen, llevando el cumplimiento de los estándares a cualquier país de mundo en el cual estén operando. La influencia estos actores se hace tangible través del gran alcance operativo que tienen sus compañías, de la preponderancia que mantienen en la fabricación de aeronaves y de los desarrollos tecnológicos que permiten una navegación aérea más confiable y eficiente.

Siempre las compañías aéreas de mayor alcance mundial y éxito económico, muestran una clara tendencia hacia la estandarización de sus prácticas para facilitar y abaratar el intercambio del *know-how* técnico. Esto se concentra en actividades y foros patrocinados por la IATA, que como organismo internacional no gubernamental tiene una influencia poderosa sobre las mejores prácticas. Además este organismo tiene una capacidad muy bien reconocida para crear normalizaciones, implementarlas y medir sus resultados.

Estas experiencias, por principio fundacional, son puestas a disposición de la OACI tan pronto como demuestran ser efectivas. Y en ese momento empiezan a ser difundidas como métodos recomendados a los Estados miembros. Esto significa que aunque no son de obligatorio cumplimiento, dan orientaciones más o menos regulares que pasan a formar parte de los estándares en el sistema internacional de protección del transporte aéreo.

De manera que lo que empezó siendo una contramedida en respuesta a un ataque terrorista creada por un Estado, o por un grupo de ellos afectados por la amenaza terrorista, termina convirtiéndose en parte de lo institucionalizado a nivel global. Como ya ha sido explicado, el hecho de que un procedimiento de seguridad aparezca en el Anexo 17 “*Seguridad*”, o en el Documento OACI 8973 “*Manual de Seguridad de la Aviación*”, no es garantía de que será realizado sin dilaciones y con la mayor calidad (OACI, 2014). Pero si el *US-DHS*, o la Comisión Europea, lo convierten en norma para sus operadores, ellos lo acatarán en forma diligente y el *enforcement* estará disponible al momento.

La supremacía que se muestra al momento de orientar las medidas de seguridad, por muy polémicas o contrarias al derecho y a las instituciones que sean, se aproxima con cierta cautela a la definición que Keohane (1988: 50) acerca de que la hegemonía se

representa en “*la preponderancia de los recursos materiales*”. La superioridad que los Estados Unidos y la Unión Europea mantienen en la industria de la aviación civil, inevitablemente cuenta para casi todos los ejes temáticos de naturaleza operativa que gestiona la OACI (Golich, 1996: 257). De modo que desde esa perspectiva sí resulta hegemónica la influencia de Europa y Estados Unidos en el foro donde se discuten las orientaciones del régimen internacional general de aviación civil.

Según lo que ha sido evidenciado progresivamente, la cooperación internacional intermediada por la OACI en lo relacionado exclusivamente con la gestión de las amenazas, tiene matices propios que se muestran en algunos casos que son casi emblemáticos.

El PNR como adquisición de la OACI

De acuerdo a lo reseñado en secciones anteriores, durante el mes de Noviembre del año 2001 los Estados Unidos iniciaron la implementación de una de las iniciativas de prevención más polémicas en la era posterior a los ataques del 11 de Septiembre. La transmisión del PNR (*Passengers Name Record*) para analizar los perfiles personales e identificar a los pasajeros de riesgo se sigue aplicando, aunque las discusiones desatadas por este procedimiento aún no están completamente resueltas.

Esta medida fue una de las primeras iniciativas de segurización impulsada unilateralmente por los Estados Unidos para detectar y mantener alejados de sus vuelos a los terroristas fundamentalistas. Durante los años siguientes el gobierno estadounidense ha procurado hacer converger a los actores internacionales que pueden apoyar esta iniciativa. Las contradicciones declaradas por el Parlamento Europeo, como organismo de máxima representación popular de los ciudadanos de la Unión Europea, son pertinentes para detallar la dialéctica entre la seguridad y los derechos humanos (Unión Europea, 2014: 5).

El área temática de lo securitario, que se concentra en informar acerca de los peligros que representa el terrorismo tanto para la seguridad del Estado como para la economía y para la seguridad de las personas, ha permitido hacer germinar un discurso de legitimación en el cual convergen las autoridades estadounidenses y la Comisión Europea.

En consecuencia, el hecho de que aun sin obtener la correspondiente conformidad jurídica por parte de los órganos legislativo y judicial de la Unión Europea, el procedimiento de transmisión del PNR solicitado por el *US-DHS* a los operadores aéreos europeos que vuelan a los Estados Unidos se siga aplicando, es evidencia de cómo funcionan las construcciones conceptuales con respecto al riesgo de terrorismo de modo que no pueda ser fácilmente soslayado por los gobiernos (Comisión Europea, 2010 / 492 final). A la iniciativa en cuestión se unió el gobierno canadiense en el año 2005 y terminó dándole más importancia a los argumentos iniciales.

Aparte de la oferta formal de reciprocidad y de las garantías de protección de la data suscritas por los gobiernos interesados, todas las aerolíneas terminaron acatando la requerimiento de transmisión y esto le ha permitido a las autoridades estadounidenses avanzar mucho en lo relacionado con la detección de pasajeros de riesgo, además de servir como útil herramienta para alertar sobre movimientos de terroristas fundamentalistas a través de las rutas aéreas por medio de las iniciativas ya conocidas a través de los programas implementados por las autoridades estadounidenses: *APIS* y *CT-PAT* (ver Tabla 10).

Como era de esperarse, la IATA se ocupó de analizar y estandarizar estos procedimientos de transmisión de datos de sus agremiados para facilitar la garantía de la calidad deseada, que los niveles de seguridad de la data sean óptimos y que no se les causen molestias injustificadas a los usuarios del servicio. La experiencia obtenida fue observada y mejorada para equilibrar los niveles y los resultados de las funciones tanto de seguridad como de facilitación.

En el año 2004 la OACI empezó a considerar la posibilidad de elevar la transmisión de los datos del PNR al nivel de estándar internacional. Las discusiones y revisiones de los parámetros que se propusieron como objetivos de la comisión designada resultaron en la producción del Documento OACI-9944 “*Normativas Sobre los Datos del Registro de Nombres de Pasajeros*”. Esta normalización tiene como objetivo prevenir que los operadores aéreos tengan problemas por la transmisión de datos imprecisos, alterados, o duplicados, a las agencias de seguridad de los Estados que exijan tal disponibilidad de información.

Aunque el Documento OACI-9944 no es de aplicación mandatoria, el hecho de que el organismo haya respondido con una estandarización a un asunto cuya legalidad y

correspondencia con los derechos civiles aun está pendiente, puede ser interpretado de dos formas aun especulativas porque no es posible comprobarlas. Pero aun así corresponden a la racionalidad de los procesos de segurización que se han adelantado en la operación del transporte aéreo.

La primera es que la hegemonía técnica, operativa y seguritaria de la Unión Europea y de los Estados Unidos pudo hacer presión para que el organismo internacional creara un instrumento de normalización con fines de legitimación internacional. La segunda es, que el discurso seguritario dio el rendimiento necesario como para que la OACI concluyera que ante la amenaza terrorista es mejor intervenir homologando los procedimientos de los países que lo aplican. Lo cuestionable de esto último es que la transmisión de los PNR sólo va en dirección a Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea y nunca sale en sentido inverso hacia otros países distintos a ellos.

Es interesante imaginarse que sucedería si Estados con menor capacidad política deciden pedir tales datos con respecto a los vuelos que van con destino a sus aeropuertos, si es que se produciría un flujo recíproco de información, o si sólo las aerolíneas disminuirían sus frecuencias de vuelos para presionar hacia la derogación de la medida por considerar impertinente tal requerimiento en medio de un perfil de riesgos muy inferior al de los países de Europa y de América del Norte.

La prohibición de embarcar líquidos, aerosoles y geles (LAGs)

La súbita prohibición de portar envases contentivos de líquidos, aerosoles y sustancias gelatinosas por parte de los pasajeros de los vuelos comerciales causó un gran caos aeroportuario en Europa y en Estados Unidos a partir del mes de Agosto del año 2006. Esto se debió a la develación policial de un complot terrorista preparado por una célula conectada con *Al-Qaeda* para destruir siete aeronaves de las compañías United, American Airlines y British Airways en vuelo desde el aeropuerto londinense de Heathrow con destino a los Estados Unidos.

Las explosiones serían causadas por operativos suicidas que introducirían los componentes ocultos por separado a las cabinas de pasajeros y luego en vuelo los ensamblarían dentro de los baños para hacerlos estallar. Los dispositivos tendrían cargas explosivas a base de agua oxigenada (peróxido de hidrógeno) y acetona,

específicamente triperóxido de triacetona (TAPT) y hexametileno triperóxido de diamina (HMTD), los cuales son muy inestables y actúan en estado líquido.

Como era de suponerse a partir de ese oportuno descubrimiento se salvaron muchas vidas, pero viajar en vuelos comerciales a Estados Unidos y Canadá se convirtió en algo complicado debido a las restricciones de seguridad que se impusieron de inmediato con respecto a las sustancias que podían ser llevadas en el equipaje de mano. El *US-DHS* a través de la *TSA* publicó directivas de seguridad que prohibieron introducir cualquier tipo de elementos en envases de capacidad superior a 100 ml y las excepciones aplicables a alimentos de infantes, o a medicamentos con prescripción, empezaron siendo muy duras.

Cuando una actividad ya ha sido segurizada, la imposición reactiva de nuevas medidas de protección es muy frecuente y así sucedió en esta ocasión. La imposición de la prohibición se le comunicó a todas las aerolíneas que viajaban a Estados Unidos sin importar el Estado de matrícula y éstas debieron aplicar controles en la puerta de embarque del respectivo vuelo luego que ya los pasajeros habían superado los chequeos generales de seguridad aeroportuaria para ingresar a las salas de espera.

Las molestias a los pasajeros a consecuencia de las dobles revisiones de seguridad continuaron durante varios años porque la prohibición había sido impuesta de manera unilateral por el gobierno de los Estados Unidos, pero no estaba homologada en el contexto internacional. Las inspecciones realizadas por la *TSA* en los aeropuertos localizados en territorio extranjero fueron muy cuidadosas con respecto al cumplimiento de este procedimiento de control.

Por último, las disparidades en los procedimientos de seguridad según el destino del vuelo y la redundancia de los controles por exigencia de las autoridades estadounidenses, forzaron una recomendación global que fue publicada en el año 2011 en la octava edición del Documento OACI-8973 “*Manual de Seguridad de la Aviación*”.

Esta indicación se basa en lo dispuesto en las directivas emitidas por el gobierno estadounidense, sobre todo en lo referente a las previsiones de seguridad aeroportuaria establecidas como excepción para autorizar el porte de envases con LAGs. Sin embargo, la inclusión de estos elementos en la lista de artículos prohibidos contenida en el

mencionado manual de recomendaciones demoró hasta la novena edición publicada en el año 2014.

Las listas de objetos y elementos prohibidos y los procedimientos de excepción para permitir el embarque de LAGs en las cabinas de pasajeros, en la actualidad son de aplicación obligatoria en todas las aerolíneas para los vuelos a Estados Unidos. También lo son en otros países en los cuales el transporte aéreo ha sido securizado para responder a las amenazas domésticas.

Algunos países que han dispuesto estos estándares en sus normas de cumplimiento mandatorio no aseguran al máximo la calidad de aplicación por considerarlo sólo como una recomendación de la OACI y no como una norma exigible de aplicación global. Es muy probable que ante alguna futura eventualidad creada por actos de terrorismo se termine incluyendo esta actividad de control como un estándar internacional y deje ser sólo una recomendación.

Los espacios de cooperación y la securización del transporte aéreo

Las relaciones de cooperación internacional impulsadas desde la OACI tienen un conjunto de principios expresamente declarados en el Anexo 17 “*Seguridad*” y en el Documento OACI-8973 “*Manual de Seguridad de la Aviación*”. Para examinar su aplicación se tomarán dos de estos principios para confrontarlos con los casos explicados respecto a la exigencia de transmisión de los registros de nombre de pasajeros (PNR) antes de los vuelos y con la prohibición de embarcar LAGs como parte del equipaje de mano.

El primer principio se refiere a la forma como deben manejarse los pedidos específicos que hacen algunos Estados para la aplicación de normas de seguridad más restrictivas que las convenidas por la OACI para el despacho de vuelos por parte de operadores ajenos al país que solicita tal aplicación (OACI, Anexo 17, sección 2.4.1). En tal sentido se dispone que estos requerimientos sean atendidos en forma positiva, en la medida de lo posible. También se dispone que el Estado solicitante considere la posibilidad de aceptar la aplicación de medidas equivalentes.

El segundo principio se refiere al cuidado que deben tener los Estados en el manejo de la información compartida por razones de seguridad, para evitar que por imprudencia, impericia, o negligencia, se pueda causar afectación a los intereses de

seguridad de algún Estado involucrado en los intercambios (OACI, Anexo 17, sección 2.4.1).

Ambos principios comprometen la multilateralidad de la organización para promover la cooperación internacional frente a las amenazas al transporte aéreo. Pero las adopciones referidas a la transmisión del PNR antes de cada vuelo por parte de las aerolíneas a las autoridades estadounidenses y a la prohibición de embarque de LAGs en la cabina de pasajeros, obedece a mecanismos de influencia que son inocultables porque se trata de asuntos ya securizados, los cuales tienen un peso discursivo muy bien asimilado por la comunidad internacional.

Esta cooperación no se gesta en espacios de negociación multilateral. La Tabla 18 explica mediante un diagrama cómo están distribuidos los espacios de cooperación en el régimen de protección del transporte aéreo. El modelo ha sido construido para identificar y describir a través de él, los espacios de gestación de las relaciones cooperativas y las variaciones de secuencia que se pueden producir. Los sectores de intersección corresponden a cada lugar común en el cual se pueden combinar la capacidad y el interés que los actores tienen con respecto a la gestión de amenazas en el transporte aéreo.

Los actores han sido categorizados de acuerdo a las muestras de capacidad política en el contexto internacional y al orden de prioridad que interesa a cada uno dentro del reparto de beneficios. La capacidad política se refiere a una posición en el sistema que concede potencialidad para desplegar influencia o dominación con respecto a sus asuntos de interés. Mientras que el orden prioridades está determinado por una secuencia de preferencias que se orienta desde la perspectiva política de cada actor para asumir o no, los costos de la interdependencia frente a otros actores.

Según lo analizado en las secciones precedentes toda securización requiere de alta capacidad política y de definiciones claras en el orden de prioridades, tanto en el contexto internacional como en el doméstico. De modo que en la interacción marcada por este tipo de procesos es inevitable que se produzcan estructuras asimétricas o intercambios heterogéneos.

Lo que en la Tabla 18 aparece señalado como espacio de cooperación simétrica (*Sector 1*), representa un patrón óptimo de cooperación equitativa y recíproca. Esta circunstancia es tan sólo un ideal porque las iniciativas de cooperación siempre deben

nacer de un actor interesado y es por eso que el balance absoluto jamás existe. De manera que la intersección del Sector 1 en cualquier esquema de cooperación determina que éste se ha acercado un poco hacia el equilibrio simétrico mientras que su ausencia confirma lo contrario.

Veamos un ejemplo. Al momento de celebrarse las convenciones de Tokio (1962), La Haya (1970) y Montreal (1971), los intereses políticos eran bastante homogéneos porque el problema de secuestros no era exclusivo de países influyentes. La OACI recogió la expectativa mundial sobre este problema y lo convirtió en iniciativa, tanto para los países más afectados como para los que no lo eran. Vale señalar que el contexto de amenazas y su direccionamiento no es igual al de la actualidad. Se puede afirmar entonces que la cooperación se logró por la conjunción de los espacios de cooperación en el orden secuencial 2-1-3.

En cambio el Convenio de Beijing y el Protocolo Modificadorio de la Convención de La Haya, ambos celebrados en China durante el año 2010, incluyeron estipulaciones de adaptación para encontrar aplicación a algunos supuestos de hecho que no existían a principio de los años 70. Esto es el uso de aeronaves como arma de destrucción masiva y el uso de armas biológicas, químicas, o nucleares (BQN) para afectar los vuelos comerciales.

La diferencia de circunstancias radica en que ahora el contexto creado por el orden mundial es otro y los objetivos estratégicos del “contra-orden” son también distintos. Por lo tanto es factible que la iniciativa de Beijing haya tenido más influencia de los Estados segurizadores. Al involucrarse totalmente la OACI el cambio de normas se hizo universal y a partir de allí comenzó a involucrar a los Estados segurizados. Por lo tanto la conjunción cooperativa de los sectores funcionó a través del orden 2-1-4.

El espacio de cooperación segurizada (*Sector 4*) es un área de cooperación asimétrica por excelencia. En este sector no son convocados los organismos internacionales (IATA y OACI) y en él transitan sólo los Estados con capacidad segurizadora suficiente para desplegar medidas unilaterales de intervención o respuestas a amenazas tácticas, como por ejemplo ante una nueva técnica de ataque. En este caso la amenaza estratégica ha sido entendida antes como tal por los Estados amenazados y es probable que sea ella quien haya dado origen a la segurización general de la actividad.

Tabla 26. Espacios de cooperación y segurización



Fuente: Elaboración propia

En muchas ocasiones tales medidas de intervención suelen contravenir límites institucionalizados en los órdenes normativos nacionales e internacionales, pero aun así el discurso securitario en el cual se apoyan tiene fuerza suficiente para lograr legitimarlas y los órganos multilaterales intergubernamentales las absorben como parte del régimen global de seguridad de aviación.

La ocupación del sector de influencia hegemónica (*Sector 2*) es común en todas las iniciativas de cooperación y esto se debe a que es insoslayable la intervención de los actores dominantes como promotores de las decisiones securitarias. En algunos casos se pueden identificar secuencias distintas, por ejemplo cuando los Estados segurizadores emprenden sus iniciativas en dirección hacia los Estados segurizados para iniciar la adopción de los estándares impuestos y luego los organismos internacionales los normalizan en forma global, como sucedió con la transmisión del *PNR* y la prohibición de *LAGs*.

Lo inverso es que primero influyan en la OACI para obtener cooperación y apoyo en alguna iniciativa y luego cuando la propuesta llegue a los Estados segurizados

como estándar internacional, los segurizadores se encargarán de contribuir a la vigilancia global de su cumplimiento. Esto sucede porque primero se procuran los beneficios inherentes a la gestión directa de las amenazas y además porque el organismo internacional carece de *enforcement* para forzar su cumplimiento. En ambas configuraciones intervienen directamente variables que facilitan la identificación de relaciones de interdependencia asimétrica: sensibilidad y vulnerabilidad (Keohane y Nye, 1988: 25-31).

En la primera secuencia (2-1-4), el mecanismo de cooperación puede ser más lento pero más duradero. En cambio la segunda (4-1-2) es más expedito y también más sensible a los cambios de política dentro del Estado. Otra característica que se asocia a estas formas de configuración colaborativa es que en la primera secuencia se producen acuerdos típicos de un orden negociado y en la segunda los de un orden impuesto.

CONCLUSIONES

El cambio que representó la transformación terrorista al inicio del siglo XXI, ha obligado a gobiernos y a organismos internacionales a replantearse sus objetivos de cooperación en materia de seguridad. Incluso este vuelco ha dado origen a nuevas formas de colaboración que no estaban presentes antes del año 2001. Por consiguiente esta tesis surge de la necesidad de entender cuáles son las variables o elementos que ante estos problemas de alcance internacional, han generado las reglas de solución que se conocen y que aparecen recogidas a lo largo de su desarrollo.

Luego de reunir y confrontar los conceptos y referencias teóricas relacionados con la hipótesis de trabajo, la investigación se concentró primero en las respuestas institucionales multilaterales para crear una base que permita apreciar integralmente cómo se manejaron las amenazas antes del año 2001 y cómo esto se transformó luego de los ataques terroristas consumados por *Al-Qaeda* en New York y Washington DC.

Los hallazgos producidos a través del diseño de investigación planteado al inicio han conducido el trabajo hacia un conjunto de inferencias conclusivas que acercan las presunciones contenidas en la hipótesis hacia su comprobación frente a las referencias obtenidas.

La presunción inicial ha sido una relación causal entre las asimetrías del poder y la interdependencia entre Estados y la forma de funcionamiento del régimen internacional bajo observación. Para esto es necesario fundamentarse en las diferencias que están presentes en el tejido de relaciones logrado entre la Unión Europea y los Estados Unidos para gestionar los riesgos existentes en el transporte aéreo y la forma como estos actores se vinculan con otros países para el mismo fin.

Es obvio que la capacidad política de la Unión Europea es importante para la mayoría de los objetivos de influencia internacional que desarrolla la diplomacia estadounidense, de modo que los apoyos recíprocos que de manera oportuna se hayan prestado aseguran y demuestran que la relación tiene un peso específico relevante en el concierto internacional. El análisis referido a los contrapesos de la seguridad de aviación en la alianza transatlántica ha puesto en contexto a la relación de interdependencia existente entre ambos basada, entre otras cosas, en los indicadores de

intercambio económico dentro de los cuales la interconexión aérea tiene un rol muy importante.

Por esta razón la posición de tales actores ha estado nivelada hasta el punto de negociar la imposición de medidas de seguridad en condiciones poco menos que paritarias. La evidencia de esto son los debates aun inconclusos que se han mantenido desde el año 2002 por la pertinencia legal de la transmisión mandatoria de los datos relacionados con los pasajeros (*PNR*) que abordan los vuelos a los Estados Unidos desde países europeos en aerolíneas matriculadas por estos últimos. En este caso la ilegalidad ha sido compensada con la reciprocidad y esto ha permitido continuar la aplicación del polémico procedimiento.

En términos de interdependencia se concluye que hay una relación que es inversamente proporcional entre la sensibilidad y la vulnerabilidad que acompañan a un Estado cuando se dispone a replantear las condiciones de su relación con otro que ha hecho modificaciones sustanciales en sus políticas de seguridad, afectando de alguna manera a la relación preexistente. Por lo tanto los perfiles de sensibilidad y vulnerabilidad se ponen de manifiesto en las capacidades mayores o menores que un actor tiene para reaccionar ante eventos que ocurren en el contexto internacional y que le afectan de algún modo.

La amplitud y las características de la brecha existente entre los perfiles de interdependencia de dos actores crean estructuras únicas porque aun existiendo casos semejantes, los términos de la negociación son casi irrepetibles. El cuadro presentado en la Tabla 18 explica una configuración de relaciones que prefiere tomar la opción de cooperación para atender problemas cada vez más comunes, a través de iniciativas compartidas.

Ese gráfico comprueba que aunque se produzca mucha voluntad cooperativa entre la Unión Europea y los Estados Unidos en función de intereses compartidos, la simetría absoluta es inalcanzable porque la implementación satisfactoria de los procesos de segurización para producir cooperación depende de capacidades políticas y de construcciones discursivas (Haas, 190: 368; Balzacq, 2005: 171).

Las asimetrías en el funcionamiento del régimen de seguridad del transporte aéreo han quedado evidenciadas en la posibilidad de aplicación de dos modelos securitarios distintos. Estas dos opciones no compiten entre sí ni se contradicen, por el

contrario se complementan. Así está declarado en forma expresa en la Sección 2.4.1. del Anexo 17 “*Seguridad*” al Convenio de Chicago de 1944, mediante el cual se institucionaliza la posibilidad de que un Estado pida a otro el cumplimiento de medidas de seguridad mucho más exigentes y restrictivas que las contenidas en los estándares internacionales creados por la OACI, en los vuelos que los conectan a ambos. Aunque la posibilidad existe, esto no se materializa sino es dentro del contexto de interdependencia que ha sido analizado.

En la actualidad cuando la Unión Europea ha exigido el cumplimiento de las normas de seguridad mencionadas en el Reglamento (CE) 300/2008 del Parlamento Europeo y el Consejo, es tan sólo su capacidad política lo que le permite enviar de manera periódica a personas acreditadas como validadores que verifiquen esta conformidad. Lo mismo sucede con el gobierno estadounidense cuando visita cada año a las compañías de aviación que vuelan directo a su territorio, para inspeccionar el correcto cumplimiento de las normas contenidas en el Título 49 del Código de Regulaciones Federales de ese país y en los programas de seguridad publicados por el *US-DHS*.

Lo más cercano que la OACI ha estado de promover la reciprocidad en estas validaciones e inspecciones es cuando en la Sección 2.4.9. del mencionado Anexo recomienda considerar “*la conveniencia de concertar arreglos colaborativos a fin de acrecentar la sostenibilidad del sistema de seguridad de la aviación evitando la duplicación innecesaria de controles de seguridad*”. Esta recomendación es la que ha permitido que los países que legislan proyectando aplicación extraterritorial visiten las operaciones realizadas en otros Estados sin estimular prácticas recíprocas.

Es bastante útil dejar claro que quizás no tenga sentido hacer iguales verificaciones en países donde la seguridad contra el terrorismo en terminales aeroportuarios está profundamente securizada. En cambio es casi un hecho que la rentabilidad económica representada en las interconexiones como expresión de relaciones internacionales estables y productivas entre los actores securizadores (Unión Europea y Estados Unidos) y los actores securizados (América Latina y otras regiones del mundo), sí representa un interés intercambiable dentro de una desigual pero eficaz estructura de cooperación.

Así como la interdependencia y su asimetría promueve formas de relación cooperativa entre Estados en asuntos de tanto impacto político como la seguridad frente al terrorismo, la ausencia de ella hace desaparecer las oportunidades de negociación para resolver problemas comunes. Lo mismo sucede con la presencia de brechas demasiado amplias entre sensibilidad y vulnerabilidad porque también causan anomalías que disipan las posibilidades de cooperación.

El caso reseñado sobre acerca de Cuba y los secuestros de aeronaves en los años 60 y 70 es un singular ejemplo de cómo dos países vecinos pero enemigos durante la Guerra Fría acordaron objetivos mediante un juego político en el cual ambos obtuvieron los beneficios esperados, en el marco de una negociación contextualizada a través de un modelo securitario de cooperación multilateral patrocinada por la OACI.

Esta extraña pero ilustrativa situación ocurrió porque la interdependencia que los unía hasta 1959 se encontraba totalmente erradicada a causa del rompimiento de relaciones diplomáticas ocurrido en 1961, por lo tanto la posibilidad de que alguno recibiera la adjudicación de costos adaptativos era nula. Luego de resolverse la dificultad causada por los secuestros de aeronaves las relaciones no se restituyeron pero tampoco los problemas recurrieron.

En cambio el caso del sabotaje ocurrido el 31 de Octubre del 2015, con el derribo del vuelo 9268 de la aerolínea rusa MetroJet poco después de su despegue en el aeropuerto *Sharm el-Sheik* (Sinaí - Egipto) con destino a San Petersburgo (Rusia), cuya responsabilidad fue auto-adjudicada por el Estado Islámico (ISIS / DAESH), no encontró posibilidades de negociación inmediata entre los Estados involucrados porque los niveles de sensibilidad del gobierno ruso se hicieron tan elevados que los costos adaptativos de respuesta se perdieron de vista en medio del interés securitario del Estado que fue victimizado.

Esto nos hace concluir que como condición para la cooperación, la interdependencia debe mantener puntos de equilibrio que son insoslayables dentro de las configuraciones asimétricas que la promueven. Esto también significa que extremos como la imposibilidad de adjudicar costos adaptativos para una de las partes por la ausencia de interconexión (como el caso de Cuba y los secuestros aéreos) y la dificultad de encontrar un valor interesante a ambas partes para negociar la acomodación a los cambios de políticas de uno de los actores (como el caso de Egipto y Rusia por el

derribo del vuelo MetroJet 9268), niegan las posibilidades de negociación para producir cooperación.

La conjunción de las amenazas que conviven en los aeropuertos declarada por el gobierno estadounidense en su Estrategia Nacional de Seguridad de Aviación (2007), representa un acercamiento importante hacia este punto de vista y hacia conceptos más prácticos en la gestión de los riesgos de terrorismo y delincuencia organizada dentro de la industria de la aviación civil. La perspectiva creada en la mencionada estrategia gubernamental está representada en un conjunto de correlaciones entre las fuentes de amenaza, las acciones tácticas y los objetivos de ataque, que están expresadas a través de la Tabla 3 y que representan un cuadro de realidad cotidiana en muchos países del mundo.

La reticencia institucional mostrada por los organismos internacionales que tienen la atribución de crear referencias globales para la protección de la aviación civil, es contradictoria con respecto al objetivo declarado en el preámbulo del Convenio de Chicago de 1944 relacionado con la meta de unir esfuerzos para hacer del transporte aéreo un medio “seguro y ordenado” que no sea utilizado para fines distintos a los consagrados en el mencionado tratado. Esto constituye un vacío importante en la generación de iniciativas de seguridad y por eso cada vez es más factible promover la colaboración intergubernamental a través de procesos de securización.

Para cerrar las conclusiones de esta investigación es necesario recapitular con respecto la integridad del régimen internacional de protección de la seguridad de aviación. Quizás se produzcan confusiones al mostrar las variaciones derivadas de las diversas circunstancias de vinculación que los Estados deben enfrentar para reducir la incertidumbre en las relaciones internacionales ante las amenazas ya conocidas.

La presencia de procesos de securización selectiva dentro de la protección del transporte aéreo ha quedado validada a través de las referencias reunidas en la investigación que muestran variadas soluciones a un mismo problema dependiendo de ciertas circunstancias económicas y/o políticas. La configuración de los dos modelos securitarios posibles –cooperación multilateral institucionalizada y cooperación bilateral securizada– tienen su origen en el modelo explicativo de estructura y función presentado en la Tabla 7. Allí quedó representada la posibilidad de que el orden negociado en el contexto internacional como una estructura, sea la referencia principal

para el *enforcement* requerido por los Estados que han agenciado la segurización de sus rutas de transporte aéreo.

Los perfiles de interdependencia y la posición estructural de los actores también han demostrado ser variables determinantes en la configuración de los espacios de cooperación y a la vez en la aplicación del modelo securitario que corresponde a cada caso. Esto ha quedado representado en el modelo construido para localizar los espacios de cooperación internacional frente a los procesos de segurización que se muestra en la Tabla 18. A partir del análisis facilitado por ese paradigma se llegó a dos conclusiones que han sido mencionadas antes por separado, pero que es necesario unificar por razones teórico-conceptuales que forman parte de la hipótesis de esta investigación.

Ese modelo confirma, primero, que el régimen es sólo uno y que en él participan en conjunto y según las circunstancias, los organismos internacionales y los Estados como agentes segurizadores y/o segurizados según la posición que tomen en la iniciativa para contención de las amenazas. Segundo, que el modelo securitario aplicable depende de la activación secuencial de los sectores de cooperación y de quien tome la iniciativa en la contención de las amenazas. Lo complejo del proceso reseñado en la apropiación que hizo la OACI de la transmisión de los *PNR* para convertirlo en un estándar internacional es fácilmente explicable a través de él.

Por último, el proceso de segurización del transporte aéreo originado a partir del 11 de septiembre del 2001 abrió nuevas y reales posibilidades de cooperación para la contención de la amenazas del terrorismo, bajo las opciones que permite la asimetría propia de las relaciones de interdependencia entre los Estados involucrados.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Acto de interferencia ilícita contra la aviación civil: Es todo acto, tentativa, u omisión cometida con la intención de comprometer la seguridad de un vuelo. En esta categoría se incluyen los siguientes actos: apoderamiento ilícito de aeronaves en vuelo o en tierra, destrucción de aeronaves, toma de rehenes en vuelo o en el terminal aeroportuario, acceso no autorizado a aeronaves o a zonas de seguridad de los aeropuertos, introducción de objetos peligrosos en las aeronaves o en las zonas de seguridad de los aeropuertos, conspiración para usar aeronaves como armas de destrucción masiva y comunicación de informaciones falsas que pongan en peligro la operación de una aeronave.

Anexo 17 “Seguridad”: Es la parte normativa del régimen internacional de aviación civil instituido por el Convenio de Chicago de 1944, que trata exclusivamente los estándares internacionales y los métodos recomendados para prevenir y dar respuesta a los actos de interferencia ilícita contra el transporte aéreo.

Apoderamiento ilícito de aeronave: Es todo acto cometido para interferir en la autonomía del comandante de vuelo y ejercer el control operativo ilegal de una aeronave en servicio.

Estados comunitarios: Son todos los Estados que forman parte de la Unión Europea.

Estado de matrícula: Es el Estado ante el cual una compañía de aviación ha solicitado su certificado de operador aéreo original. Esta condición crea un vínculo jurídico entre la aerolínea y el Estado que le ha emitido el certificado que es relevante para el derecho internacional.

Gestión Extraterritorial de Amenazas: Son todas las acciones dirigidas por un actor estatal para contener las probabilidades de ataque que puede sufrir contra sus intereses dentro de su territorio y fuera de él, organizados y emprendidos normalmente por actores no estatales desde otros países.

Perfil de Amenazas: Es el conjunto de características o rasgos sociales, que afecta a una persona, u organización y que le hace posible objetivo de cierto tipo de ataques o actos violentos.

Régimen Internacional de Seguridad de la Aviación Civil: Es el sistema internacional creado para gestionar cooperativamente los riesgos que afecta la seguridad del transporte aéreo. Es una sub-parte del Régimen Internacional de Aviación Civil.

Régimen Internacional de Aviación Civil: Es el sistema internacional creado por el Convenio de Chicago Sobre Aviación Civil Internacional (1944), para gestionar cooperativamente el funcionamiento global del transporte aéreo, en función de que éste opere en forma segura y ordenada, además en igualdad de condiciones para todos los contratantes y teniendo como orientación su explotación en forma sana y económica.

Registro de Nombres de Pasajeros (PNR): Es el listado que se va conformando a medida que los usuarios del transporte aéreo hacen reservaciones para abordar un determinado vuelo. Tal listado contiene información personal privada que interesa a la aerolínea y que es suministrada voluntariamente por el usuario para ser correctamente identificado en su transacción y para recibir un mejor servicio.

Riesgos globales: Son todas las contingencias de alcance local, regional, o internacional, que pueden causar disminución y/o supresión severa, de la calidad de vida de los seres humanos en cualquier lugar del mundo.

Sabotaje de aeronave: Es toda acción, u omisión, cometida con el fin de producir y/o facilitar la destrucción, o el mal funcionamiento, de una aeronave mientras se encuentra en servicio operativo.

Terceros países: Son todos los países que no forman parte de la Unión Europea. También se mencionan como Estados no comunitarios.

Terrorismo fundamentalista: Son los grupos que movilizan a los agentes operativos para cometer crímenes masivos luego de hacerlos pasar por procesos de radicalización intensa en base a ideologías políticas, a creencias religiosas, o a cualquier otro sistema de principios dogmáticos o totalitarios.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AQAP:	Al Qaeda de la Península Arábiga
AQI:	Al Qaeda de Irak
CBP:	Oficina de Protección Aduanera y de Fronteras, adscrito al Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos de América
CLAC:	Comisión Latinoamericana de Aviación Civil
FBI:	Oficina Federal de Investigaciones, adscrito al Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América
IATA:	Asociación para el Transporte Aéreo Internacional
ISIS / DAESH:	Estado Islámico de Siria e Irak
OACI:	Organización de Aviación Civil Internacional
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
PNR:	Registro de Nombres de Pasajeros
RFA:	República Federal de Alemania (<i>Antes de 1990</i>)
SARPs:	Estándares y Prácticas Recomendadas
SeMS:	Sistema de Gestión de la Seguridad de Aviación
TSA:	Administración de Seguridad del Transporte, adscrito al Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos de América
US-DHS:	Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos
USAP:	Programa Universal de Auditorías de Seguridad de Aviación
USOAP:	Programa Universal de Auditorías de Seguridad Operacional

BIBLIOGRAFIA

- Abeyratne, Ruwantissa I.R. (2010): *Aviation Security Law*. Berlin: Springer-Verlag.
- Arteaga, Félix (2011): “Una Década de Cambios en la Seguridad tras el 11-S: De la Globalización a la Glocalización. ARI 152/2011. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books Inc.
- Balzacq, Thierry (2005): “The three faces of securitization: Political agency, audience, and context”. En *European Journal of International Relations* Vol 11 (2), pp 171-201. Sage Publications.
- Buzan, Barry (1991): “The National Security Problem in International Relations”. En *Security Studies: A Reader (2011)*. Christopher Hughes y Lai Yew Meng (Editores). pp 18-23. London: Routledge.
- Buzan, Barry, Ole Wæver y Jaap de Wilde (1998): *Security. A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Cahueñas M., Hugo W. (2013): *El desarrollo del Régimen Internacional del Derecho Internacional Humanitario ante los nuevos escenarios de violencia armada: Rol de la Cruz Roja y estudio del caso peruano*. Tesis para obtener el título de Maestría en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos. Quito. FLACSO Andes.
- Colliard, Claude-Albert (1977): *Instituciones de Relaciones Internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Crenshaw, Martha (2008): “¿Está Estados Unidos ganando la guerra global contra el terrorismo?” En *Las democracias occidentales frente al terrorismo global*. Charles Powell y Fernando Reinares (editores). pp 17-42. Madrid: Real Instituto Elcano.
- De la Corte Ibáñez, Luis (2006): *La Lógica del Terrorismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Duffield, Mark (2001): *Global Governance and the New Wars*. London: Zed Books.
- Elias, Bartholomew (2010): *Airport and Aviation Security. US Policy and Strategy in the Age of Global Terrorism*. Boca Raton: CRC Press.
- García-Pablos de Molina, Antonio (2001): *Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Grieco, Joseph M. (1988): “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism”. En *International Organization*, Volumen 42, Issue 3, (Summer 1988), pp 485-507. Boston: MIT Press.

- Golich, Vicki (1996): "Made in America? Sustaining a Competitive Presence in the Commercial Class Aircraft Industry in the 1990s". En *The International Executive*. Vol 38 (4). pp 465-499. July/August 1996. John Wiley and Sons Co.
- Haas, Ernst B. (1980): "Why Collaborate? Issue-Linkage in International Relations". En *World Politics*. Volumen 32, N° 3, (Abril 1980). pp 357-405. New York: Cambridge Press University.
- Hanseclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger (1996): "Interest, Power, Knowledge: The Study of International Regimes". En *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No. 2, (Oct., 1996), pp 177-228. Wiley Online Library.
- _____ (2000): "Integrating Theories of International Regimes". En *Review of International Studies*, Vol. 26, No. 1, (Jan 2000), pp 3-33. New York: Cambridge University Press.
- _____ (2002): *Theories of International Regimes*. New York: Cambridge University Press.
- Hay, Colin (2002): *Political Analysis. A Critical Introduction*. New York: Palgrave McMillan.
- Hernández Campos, Raúl G. (2008): *Safety y Security: Estudio Jurídico sobre la Seguridad del Aerotransporte Civil Internacional*. Madrid: Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial.
- Hough, Peter (2013): *Understanding Global Security*. Third Edition. London: Routledge.
- International Air Transportation Association – IATA (2007): *Security Manual*. Fifth Edition. Montreal.
- Institute for Economics and Peace (2015): *Global Terrorism Index 2015*. University of Maryland. www.economicsandpeace.org
- Jackson, Robert y Georg Sorensen (2003): *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*. Second Edition. New York: Oxford University Press.
- Jaffé Carbonell, Angelina (2008): "Derecho Internacional Público". Serie Estudios, Nro 70. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Jurídicas.
- Jervis, Robert (1978): "Cooperation Under the Security Dilemma". En *Security Studies: A Reader (2011)*. Christopher Hughes y Lai Yew Meng (Editores). pp 137-141. London: Routledge.
- _____ (1982): "Regimes". In *Security Studies: A Reader (2011)*. Christopher Hughes y Lai Yew Meng (Editores). pp 334-338. London: Routledge.

- Jordán, Javier (2013): “Enfoques Teóricos de los Estudios Estratégicos”. En *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*. Javier Jordán (Coordinador). pp 15-43. Madrid: Plaza y Valdes.
- Jung, Sang Yool (2005): “A Legal Analysis of Aviation Security under International Legal Regime”. Tesis presentada en McGill University como cumplimiento parcial de requerimientos para el grado de Master en Leyes (LL.M.) Ottawa: Library and Archives Canada.
- Kaldor, Mary (2001): *Las Nuevas Guerras. Violencia Organizada en la Era Global*. Traducción de María Luisa Rodríguez Tapia. Barcelona: Tusquet Editores.
- _____ (2010): *El Poder y la Fuerza. La Seguridad de la Población Civil en un Mundo Global*. Traducción de Alberto Álvarez y Araceli Mira Benítez. Barcelona: Tusquet Editores.
- Kegley Jr., Charles W. y Shannon L. Blanton (2011): *World Politics. Trend and Transformation*. 2010-2011 Edition. Boston: Wadsworth.
- Keohane, Robert O. (1978): “The Demand for International Regimes”. En *International Law and International Relations (2006)*. Beth A. Simmons y Richard H. Steinberg (Editores). pp 18-39. New York: Cambridge University Press.
- _____ (1988): *Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye (1988): *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, Robert O. y Lisa L. Martin (1995): “The Promise of Institutionalism Theory”. En *International Security*, Vol. 20, No. 1, (Summer 1995), pp 39-51. Boston: MIT Press.
- Kilpatrick Jr., Richard (2011): *Borrowing from Civil Aviation Security: Does international law governing airline hijacking offer solutions to the modern maritime piracy epidemic off the coast of Somalia?* Papel de trabajo patrocinado por el Programa de Prevención de Conflictos “Ocean Beyond Piracy” adscrito a One Earth Future Foundation. Noviembre 2011. (<http://oneearthfuture.org/conflict-prevention-projects>).
- Kollë, Rainer, Garik Markarian, y Alex Tarter (2011) *Aviation Security Engineering. A holistic approach*. Norwood: Artech House.
- Krasner, Stephen D. (1982): “Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variable”. En *International Organization*, Vol. 36, No. 2, (Spring 1982), pp 185-205. Boston: MIT Press
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (2010): “Variación en la Fortaleza Institucional”. En *Revista de Sociología*, No. 24 (2010), pp 31-56. Santiago: Universidad de Chile.

- Lynn, Josefina (2008): “La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿realidad o mito?” *En Seguridad Multidimensional en América Latina (2008)*. Fredy Rivera Vélez (Editor) Quito: FLACSO.
- Martin, Gus (2006): *Understanding Terrorism*. Thousands Oaks: Sage Publications.
- Morgan, Patrick M., (2006): *International Security. Problems and Solutions*. Washington: CQ Press.
- Morgenthau, Hans (1960): “El Poder Político. Teoría Realista de la Política Internacional”. En *Relaciones Internacionales: El pensamiento de los clásicos (2000)* John A. Vásquez (Compilador) pp 53-57. México DF: Limusa.
- Nadelmann, Ethan A. (2008): “Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society” En *The Transnational Studies. A Reader. Intersections y Innovations (2008)*. Sanjeev Khagram and Peggy Levitt (Editores). pp 531-539. New York: Routledge.
- Novensà, Marc Bou i (2004): *Una reflexión sobre los regímenes internacionales*. En <http://mbounovensa.googlepages.com/regimenesinternacionales.blog.pdf>. Sitio web visitado en 2009.
- Oliveros, Martha (1988): “El Terrorismo y la Responsabilidad Internacional del Estado”. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Orozco, Gabriel (2005): “El Concepto de Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”. En *Cidob d’Afers Internacionals* No. 72. pp 161-180. (2005-2006) Barcelona: CIDOB. www.cidob.org
- Powell, Robert (1991): “Absolute and Relative Gains in International Relations Theory”. En *American Political Sciences Review*, Vol. 85, No. 4 (Dec. 1991), pp. 1303-1320. New York: Cambridge Press University.
- _____ (1994): “Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberalist Debate”. En *International Organization*, Vol 48, No. 2, (Spring 1994), pp 313-344. Boston: MIT Press.
- Powell, Charles T. y Alicia Sorroza (2008): “La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global” En *Las democracias occidentales frente al terrorismo global*”. Charles Powell y Fernando Reinares (editores). pp 289-328. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Price C, Jeffrey y Jeffrey S. Forrest (2009): *Practical Aviation Security. Predicting and Preventing Future Threats*. Burlington: Butterworth-Heinemann.
- Rivera V., Fredy (2012): *La Seguridad Perversa. Política, Democracia, y Derechos Humanos en Ecuador 1998-2006*. Quito: FLACSO.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio (2004): *Teoría de Juegos*. Colección “Cuadernos Metodológicos” No. 34. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Sánchez Ortega, Antonio J. (2013): *Poder y Seguridad Energética en las Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Reus.
- Sayagués Torres, Alicia (2011): “Los retos de la protección de datos en Europa: de los datos del SWIFT y PNR a los sistemas informáticos de intercambio”. En *Cuestiones de Inteligencia en la Sociedad Moderna*. José Julio Fernández Rodríguez y otros (Coordinadores). Madrid: Ministerio de la Defensa.
- Shepsle, Kenneth A, y Mark S. Bonchek (2005): *Las formulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. Traducción de Mario Zamudio. México: Santillana
- Sisco M., Claudia y Oláguer Chacón M. (2004): “Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad”. En *Revista Venezolana de Ciencia Política*. Nro. 25/Enero-Junio 2004. pp 125-146. Mérida: Universidad de los Andes.
- Snow, Donald (2014): *National Security for a New Era*. Fifth Edition. New York: Pearson.
- Spadanuta, Laura (2012): “U.S. Security’s Expanded Presence in Airports Abroad”. En: *Security Management*. Publicado el 13 de Junio del 2012, por ASIS International. www.securitymanagement.com.
- Sweet, Kathleen (2004): *Aviation and Airport Security: Terrorism and Safety Concerns*. New Jersey: Person Prentice Hall.
- Thomas, Andrew (2003): *Aviation Insecurity: The New Challenges of Air Travel*. New York: Prometheus Books.
- Toro Huerta, Mauricio (2006): “El fenómeno del Soft Law y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional”. En *Anuario Mexicano de Derecho Internacional 2006*. pp 519-543. México DF: Anthropos Editorial.
- Ullman, Richard (1983): “Redefining Security”. In *Security Studies: A Reader (2011)*. Christopher Hughes y Lai Yew Meng (Editores). pp 11-17. London: Routledge.
- Waltz, Kenneth (1988): *Teoría de la Política Internacional*. Traducción de Mirta Rosenberg. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, SRL.
- Young, Oran R. (1982): “Regime Dynamics”. In *International Organization*, Vol. 36, Nro. 2, (Spring, 1982), pp 277-297. Boston: MIT Press.
- _____ (1992): “The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables”. En *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel (editores). pp 160-194. New York: Cambridge University Press.
- Zacher, Mark W. y Brent A. Sutton (1996): *Governing Global Networks: International Regimes for Transportation and Communications*. Cambridge: Cambridge University Press.

RESOLUCIONES, CONVENIOS Y TRATADOS INTERNACIONALES

Organización de las Naciones Unidas: *Convenio Sobre Aviación Civil Internacional*. Chicago, 7 de diciembre de 1944.

Organización Internacional de Aviación Civil – OACI / ICAO: *Convenio sobre Infracciones y otros Actos Cometidos a Bordo de Aeronaves*. Tokio, 14 de Septiembre de 1963.

Asamblea General de las Naciones Unidas (25° Período de Sesiones). “Resolución 2625 (XXV) Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. 24 de Octubre de 1970.

Organización Internacional de Aviación Civil – OACI / ICAO: *Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves*. La Haya, 16 de diciembre de 1970.

Organización Internacional de Aviación Civil – OACI / ICAO: *Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil*. Montreal, 23 de septiembre de 1971.

Organización Internacional de Aviación Civil – OACI / ICAO (2010): *Documento OACI-9944. Normativa Sobre los Datos del Registro de Nombres de Pasajeros*. Primera edición.

Organización Internacional de Aviación Civil – OACI / ICAO (2011): *Documento OACI- 9958. Resoluciones Vigentes de la Asamblea*. (Al 8 de Octubre del 2010).

Organización Internacional de Aviación Civil – OACI / ICAO (2011a): *Anexo 17 “Seguridad” al Convenio Sobre Aviación Civil Internacional*. Enmienda 12 (9° edición).

Organización Internacional de Aviación Civil – OACI / ICAO (2014): *Documento OACI- 8973. Manual de Seguridad de la Aviación*. Novena edición.

DECLARACIONES GUBERNAMENTALES

- Comisión Europea (2002): *Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: La hora de la verdad*. Edición en español. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Consejo Económico y Social Europeo – CESE (2004): *Dictamen sobre el Diálogo Transatlántico – Cómo mejorar la relación transatlántica*. (2004/C 241/15) Bruselas. <http://eur-lex.europa.eu/>. Consulta: 23/1/2016.
- U.S. Department of Homeland Security (2007): *National Strategy of Aviation Security*. March 26, 2007.
- Parlamento Europeo (2008): Reglamento (CE) N° 300/2008 del Parlamento Europeo y el Consejo, del 11 de Marzo del 2008, sobre normas comunes sobre la seguridad de aviación.
- Comisión Europea (2010): *Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: Cinco medidas para una Europa más segura*. COM (2010) 673 final. Bruselas. www.eur-lex.europa.eu. Fecha de consulta: 10/12/2015.
- Comisión Europea (2010b): *Comunicación de la Comisión sobre el enfoque global de las transferencias de datos de los registros de nombres de los pasajeros (PNR) a los terceros países*. COM (2010) 492 final. Bruselas. www.eur-lex.europa.eu. Fecha de consulta: 18/12/2015.
- Comisión Europea (2014): *Comprender las Políticas de la Unión Europea: Transporte*. Edición en español. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comisión Europea (2015): *Agenda Europea de Seguridad*. Bruselas. www.eur-lex.europa.eu. Fecha de consulta: 10/12/2015.