



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
PROGRAMA DE TITULACIÓN POR TESIS**

**LA SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN CIVIL EN EL MARCO DE  
LA SEGURIDAD NACIONAL.**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA (ESPECIALIDAD EN CIENCIAS POLÍTICAS)**

**PRESENTA**

**ANTONIO SERRANO IBARRA**

**DIRECTOR:**

**MAESTRO PABLO ARMANDO GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE**

**CIUDAD UNIVERSITARIA,**

**SEPTIEMBRE DE 2014**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

A mis padres.- Porque siempre están conmigo.

A mi esposa e hijas.- Por haberme aligerado los tropiezos en la vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.- Por haberme permitido estudiar en ella y realizar este sueño.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, al Centro de Educación Continua y al Centro de Estudios Políticos por haberme brindado su ayuda desinteresada para concluir este proyecto.

A mis profesores, en especial a todos aquellos que de una u otra manera contribuyeron a la culminación de este trabajo.

# LA SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN CIVIL EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

	Pag
Introducción	4
1 Seguridad Nacional y la aviación civil	9
1.1 Marco teórico conceptual de la Seguridad Nacional	9
1.2 Legislación mexicana en Seguridad Nacional y seguridad de la aviación civil	21
1.3 Convenios de la aviación civil auspiciados por la OACI	27
2 Programas para prevenir riesgos	34
2.1 ¿Qué ha hecho el gobierno de México?	34
2.2 La Seguridad de la aviación civil en la Agenda Nacional de Riesgos	41
2.3 Después del 9/11: Contexto y perspectiva para México.	50
3 Vulnerabilidad aeroportuaria: Análisis de riesgo para la Seguridad Nacional	59
3.1 Indicadores de riesgo en materia de seguridad de la aviación civil	65
Conclusiones	68
Fuentes	73

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad el analizar la Seguridad de la Aviación Civil en el marco de la Seguridad Nacional constituye en una herramienta que permite establecer en el ámbito de la relación trilateral México-Estados Unidos-Canadá las repercusiones en las relaciones con esos dos países, pues de alguna manera puede generar la presencia de un acto de interferencia ilícita, dado que la seguridad de la operación aérea va más allá de la acción del espacio aéreo de un Estado en particular.

En esa medida la normatividad internacional ha desempeñado un papel relevante, no sólo en la investigación de accidentes o atentados terroristas, sino en el establecimiento de regulaciones que permitan una operación con márgenes de seguridad para los pasajeros, las aeronaves y la nación.

A raíz de lo que de los atentados perpetrados por integrantes de Al Qaeda en territorio de los Estados Unidos, el terrorismo se presenta como un factor crítico en la política exterior de los países del continente americano, entre estos México, lo que propició que el Gobierno mexicano emitiera su solidaridad con su vecino del norte y principal aliado comercial.

Las estrategias de seguridad se han fortalecido en los últimos años, no sólo con la ceración de cartas de entendimiento mutuo, sino además con iniciativas de grupos trilaterales o bilaterales para el combate al terrorismo y el crimen organizado en la región de América del Norte (Estados Unidos, Canadá y México).

En ese contexto habrá que puntualizar el papel que juegan las autoridades de México a fin de establecer una política clara del papel que desempeña la seguridad de las operaciones de la aviación civil comercial que tiene flujo entre esos tres países. No olvidemos que la posición geográfica de nuestro país obliga a reconocer la importancia de impulsar estrategias para combatir expresiones como el terrorismo, el narcotráfico y subversión, entre otros, que en la actualidad han

mostrado un avance en su presencia en nuestro país y que día a día se ha recrudecido.

Sin embargo, las diferencias políticas y socio-económicas tan marcadas entre los países de la región dan cuenta de un análisis de riesgo diferenciado, donde los contextos nacionales determinan el tipo de análisis y grado de orientación de las estrategias de combate para garantizar la Seguridad Nacional, resultando obligado el análisis de la misma perspectiva y variables para identificar las vulnerabilidades vigentes de Seguridad Nacional y análisis de riesgo.

En ese sentido es palpable que un análisis de la Seguridad Nacional vista desde la seguridad de la aviación civil internacional y sus repercusiones para el caso específico de México, considerando en primera instancia los aeropuertos internacionales y en segunda instancia los locales de nuestro país como el punto fronterizo desde donde se podría gestar acciones de carácter terrorista dirigidos a los Estados Unidos, permitirá identificar acciones para evitar afectaciones en la relación bilateral o en aspectos económicos, políticos y sociales.

Es decir, partiendo de la definición de los aeropuertos como punto fronterizo observamos que la falta de acciones de supervisión y vigilancia de las operaciones de las líneas aéreas lo que ha generado políticas entre los estados que afectan la cooperación, ejemplo de ello fue que a partir de 2010 se impusieron visas para los visitantes de nuestro país por parte del gobierno de Canadá, ya que en los últimos años las solicitudes de asilo fueron en aumento sin que se tomaran acciones para prevenir que pasajeros llegaran sin la documentación requerida y con su boleto de retorno.

Otro ejemplo, es la degradación del nivel de clasificación respecto a la seguridad de las operaciones de la aviación civil de México realizada por la Federal Aviation Administration (FAA) de los Estados Unidos del 31 de julio al 1 de diciembre de

2010<sup>1</sup>, acción que puso en entredicho la capacidad de las autoridades de nuestro país para brindar márgenes de seguridad en las operaciones aéreas. Si bien se señala una falta de cumplimiento en el marco normativo establecido por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI o ICAO, correspondiente a International Civil Aviation Organization) ha quedado de manifiesto la falta de una política de estado en la Materia, siendo obligación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) la supervisión de su cumplimiento por parte de las empresas que brindan sus servicios de aviación.

En ese contexto, establecer la importancia que tienen las operaciones aéreas y sus repercusiones para la Seguridad Nacional permitirá brindarle la importancia que merece en el establecimiento en la Agenda Nacional de Riesgos<sup>2</sup>, identificando no sólo áreas de oportunidad sino una definición de políticas públicas por parte del gobierno de México. El brindar una operación segura de la industria aérea evitará afectaciones a otras ramas del desarrollo considerando otras industrias ligadas como es el comercio internacional, pero sobretodo la derrama económica que representa el turismo.

Evidentemente el cumplimiento de las medidas de seguridad establecidas por la autoridad aeronáutica de nuestro país a través del Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria y demás reglamentación en la materia, junto con el cumplimiento de los tratados internacionales y del marco regulatorio de la **Organización de Aviación Civil Internacional (OACI o ICAO**, correspondiente a

---

<sup>1</sup> URL [http://www.faa.gov/news/press\\_releases/news\\_story.cfm?newsId=12217](http://www.faa.gov/news/press_releases/news_story.cfm?newsId=12217) "The U.S. Department of Transportation's Federal Aviation Administration (FAA) today announced that Mexico complies with international safety standards set by the International Civil Aviation Organization (ICAO), based on the results of a November FAA review of Mexico's civil aviation authority"... "A Category 1 rating means the country's civil aviation authority complies with ICAO standards. A Category 2 rating means a country either lacks laws or regulations necessary to oversee air carriers in accordance with minimum international standards, or that its civil aviation authority – equivalent to the FAA for aviation safety matters – is deficient in one or more areas, such as technical expertise, trained personnel, recordkeeping or inspection procedures".

<sup>2</sup> Tal como quedó establecido en el Programa Para la Seguridad Nacional (2009-2012) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2009. URL [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009&print=true](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009&print=true)

*International Civil Aviation Organization* en sus siglas en inglés) y de las áreas regulatorias de la aviación en los Estados Unidos, como son la **Federal Aviation Administration** (FAA) y Transportation Security Administration (TSA), pues es a ese país donde se realiza el mayor número de operaciones aéreas comerciales desde México.

Recordemos que incluso la creación de la TSA por parte de los Estados Unidos fue producto de los atentados del 9/11 y es el organismo responsable de proteger los sistemas de transporte en dicha nación. Donde incidentes como los ocurridos diciembre de 2010 en Detroit, EUA, cuando un presunto terrorista amenazó con provocar un incendio abordo obligó a incrementar las medidas de seguridad para la transportación aérea y para los aeropuertos.

El análisis de los riesgos que presenta la seguridad aeroportuaria en el marco de la Seguridad Nacional y la Agenda de Riesgos obliga a identificar aquellos factores para establecer los elementos integrantes de un perfil de riesgo para identificar vulnerabilidades y amenazas a la aviación civil respecto a la Seguridad Nacional y la Agenda de Riesgos de nuestro país.

Si bien la aviación civil comprende las operaciones de las líneas áreas comerciales y la aviación privada, esta investigación se circunscribe al estado que registraba la aviación comercial en 2010. En dicho contexto debemos identificar el papel que desempeña el establecimiento de los límites espaciales de las zonas restringidas y zonas críticas en las terminales de pasajeros y de carga, y consecuentemente los ámbitos de responsabilidad correspondientes. Sin embargo, dichos criterios no están ampliamente marcados en el Plan Nacional de Desarrollo y en las atribuciones de las diversas autoridades que concurren en los aeropuertos, incluyendo el papel que juegan las empresas de seguridad privada en las revisiones de seguridad al momento de los abordajes en los aeropuertos y demás agentes responsables de ejercer las actividades de seguridad delegadas.



Se deben de establecer oportunamente las acciones para mantener la eficacia y eficiencia en la administración del personal responsable de la seguridad, cada vez más escasos, por los costos que representan para la industria aérea en todos los aeropuertos.

Las compañías aéreas tienen la obligación de poner de manifiesto su interés por garantizar la seguridad de sus usuarios y de sus medios de producción, haciéndola compatible con sus procesos de gestión y con la economía de sus operaciones, en el marco de una fuerte competencia con otros modos de transporte, y otros criterios de seguridad. Todo ello sin dejar de vista que el aeroportuario tiene entre su misión la aplicación de la normatividad en la materia, con el cumplimiento de procedimientos identificando los costos, haciendo compatibles los intereses de las partes implicadas, destacando el papel de la autoridad al ser el garante ante los organismos internacionales de la aplicación de las medidas de seguridad en la operación.

## 1 Seguridad Nacional y la aviación civil

### 1.1 Marco teórico conceptual de la Seguridad Nacional

Para entender el concepto de Seguridad Nacional debemos partir de las palabras que lo conforman, es decir, en primera instancia de la palabra seguridad (Del lat. *securitas*, *-ātis*) definida por el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* como “Cualidad de seguro”, “jurídica. f. Cualidad del ordenamiento jurídico, que implica la certeza de sus normas y, consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación”. Y en segundo término nacional “(adj. Perteneiente o relativo a una nación), es decir, nación. (Del lat. *natiō*, *-ōnis*). f. Conjunto de los habitantes de un país regido por el mismo gobierno, en un territorio común y con un mismo origen y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común”<sup>3</sup>.

La Seguridad Nacional<sup>4</sup> implica la necesidad de neutralizar los antagonismos, presiones y amenazas para la consecución de los objetivos nacionales de un país como son la supervivencia del Estado, soberanía, independencia, autodeterminación, integridad territorial. Lo que nos lleva a considerar en el ámbito interno la permanencia de una forma de gobierno (en el caso de México, una República representativa, democrática y Federal), respeto al Estado de Derecho (relación con la sociedad y entre los individuos la igualdad jurídica, libertad política y justicia social).

---

<sup>3</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, vigésima segunda edición, 2001, tomo IX, p. 1385.

<sup>4</sup> De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Seguridad Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005, en su artículo 3, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes. URL(<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>)

En el ámbito internacional la necesidad de proyección del poder nacional, cooperación, entendimiento y apego al estado de derecho marcan la pauta de las relaciones entre las naciones en el nuevo orden internacional sin embargo están marcados por la amenaza del terrorismo, es decir, hoy concurren los objetivos de México y Estados Unidos, sin embargo esa relación debe basarse en el imperio de la ley ya que la soberanía nacional no admite un poder por encima del Estado. Es entonces, que el poder nacional es la suma de las capacidades actuales o potenciales de cualquier nación resultado de sus recursos económicos, militares, geográficos, tecnológicos, políticos y sociales y es el liderazgo junto con la “voluntad nacional” los factores que unifican ante las amenazas que comprometen el desarrollo de una nación.

Tal como lo señala Felipe Quero Rodiles<sup>5</sup> al señalar que cuando hablamos de la seguridad como concepto resulta de más importancia la percepción que la acción, es decir, “lo importante es estar seguro, pero no lo es menos sentirse seguro”<sup>6</sup>. Así por seguridad debe entenderse como la condición de lo seguro, encontrarse libre, exento o a cubierto de daños, peligros y riesgos.

Así la seguridad disfruta de un carácter primario porque constituye el elemento garante del desarrollo, gobernabilidad y consecución de los objetivos nacionales en su conjunto ya que debe entenderse como la calidad de un estado o situación determinada en función de la presencia real o potencial de agente hostil, por lo que una amenaza se deberá componer de “las capacidades, intenciones y acciones de los enemigos actuales o potenciales que buscan impedir o interferir el logro exitoso de los intereses y/o objetivos nacionales”<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Quero Rodiles, Felipe, *La Seguridad Nacional en Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Estado Mayor del Ejército, 1997

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

Establece que “el valor de la seguridad resulta a su vez inversamente proporcional al del riesgo, de forma a que mayor seguridad, menos riesgo y viceversa”<sup>8</sup> entendiendo que la seguridad tiene un valor gradual y comparativo. Los bienes sensibles de una nación y su variada vulnerabilidad impide establecer un modelo absoluto de la seguridad y obliga a observarla en una dimensión gradual pudiendo así realizar comparaciones entre el nivel de seguridad de una situación en relación con otra.

No obstante, respecto a la Nación al definir los bienes a proteger y determinación del grado de cobertura deseado, la seguridad se debe concretar frente al agente hostil o amenaza, por ejemplo, en la época de la posguerra los teóricos de la Seguridad Nacional norteamericana establecieron como amenaza la presencia del comunismo en América Latina. Fijados los parámetros es posible formular el grado de seguridad a alcanzar y que lleva aparejado el del riesgo que se asume, debido a que es imposible mantener a salvo todo, y en mayor medida obras proyectos, patrimonios extensos, o como en este estudio las operaciones de la aviación civil comercial.

De lo anterior se desprende la dificultad de conformar un concepto único de la Seguridad Nacional, ya que su uso político ha sido marcado en muchos casos para justificar acciones de gobierno o actos contra otras naciones sólo generalizando el problema. En esos casos el grado de Seguridad de una nación debe medirse como el conjunto de las “seguridades” ya que los agentes hostiles pueden ser diversos, corriendo el riesgo de confundir las seguridades económica, social, política, pública con la seguridad nacional, aunque el concepto adquiere tintes cada vez más amplios.

En el ámbito exterior Queros Rodiles señala que es claro que el papel de la identidad y la supervivencia de la nación manifiesta su realidad en el área de las relaciones internacionales, siendo en ese espacio donde se deberá analizar. Dicho

---

<sup>8</sup> Ibidem.

de otra forma, la Seguridad Nacional como elemento garante de la identidad y permanencia está por encima de otras “seguridades”<sup>9</sup> orden menor.

Agrega que la definición de Seguridad Nacional aceptada durante bastante tiempo, establecía la vida de una nación en el que “no existiese amenaza a la soberanía ni a la integridad del territorio; en el que desde el interior no se atenta contra el normal ejercicio de autoridad ni contra las instituciones”<sup>10</sup>, lo que garantiza que las actividades públicas y privadas se lleven sin obstáculos a los más altos niveles de prosperidad. Sin embargo, en ninguna época de la humanidad la sociedad ha estado exenta de amenazas por lo que sugiere evitar “configurar la Seguridad Nacional como una noción absoluta y total, capaz de resolver todos los problemas sea cual sea la índole de éstos”<sup>11</sup>.

En el caso de México, el concepto de Seguridad Nacional ha sido usado por los diversos gobiernos de acuerdo al contexto histórico del momento por lo que ante la ambigüedad y falta de una ley, se le dio mayor ambigüedad a su uso. Se ha justificado su uso para actuar contra los “enemigos” del régimen en turno a través de los servicios de inteligencia o para combatir al “enemigo externo” refiriéndose al comunismo durante la época de la llamada Guerra Fría.

Entre las múltiples definiciones de Seguridad Nacional tenemos la de las fuerzas armadas estableciéndose como “la situación en la cual los intereses vitales de la nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales”<sup>12</sup>. En ese sentido el interés nacional se define como las necesidades más imperiosas de

---

<sup>9</sup> José Thiago Cintra coincide en señalar que “Al cabo de ese escalonamiento de la seguridad se inscribe la Seguridad Nacional como la que aglutina a todas las demás y permite a la Nación su combinación de tal manera que pueda proporcionarle el grado de garantía deseado. Desde esa perspectiva y porque la Seguridad Nacional refleja a la Nación como un todo es que se puede hablar del sentido globalizador de la misma. Ella debe proporcionar el clima de orden y tranquilidad prerequisite para las demás actividades nacionales que conducen al progreso, al desarrollo y en suma, al bien común de la Nación”. *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*. Material de apoyo al Diplomado en Análisis Político del CISEN, 1993

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Definición obtenida de Terminología Castrense de uso de la Fuerza Ejército. RV 117-1

un Estado, es decir, las bases sobre las que se asienta un Estado soberano y de cuya preservación depende la existencia de la Nación y su vulnerabilidad ocasionaría pérdidas en la capacidad de la Nación.

Es así que entre los intereses vitales definidos por las fuerzas armadas se encuentran:

- La Soberanía Nacional como capacidad de autodeterminación en todos los campos: político, cultural, económico, social y militar.
- Integridad territorial.
- Recursos humanos y naturales.
- Orden normativo que le da al país una organización y una posibilidad cierta de vida jurídica.

En ese sentido, la Defensa Nacional se entiende como el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la Seguridad Nacional.

Otra acepción de Seguridad Nacional la proporciona el General Gerardo Clemente Ricardo Vega García, ex Secretario de la Defensa Nacional, quien considera que el concepto es confuso en sí mismo y que ha sido usado de forma errónea en diversas ocasiones al definirse como:

- Un sistema político para gobernar un Estado.
- Una doctrina política para acceder al poder político.
- Una condición paralela, indispensable para garantizar el desarrollo de un país.
- Una organización gubernamental, para el manejo de información e inteligencia a nivel nacional

- Un medio para emplear el poder nacional (recursos políticos, económicos, sociales y militares) de un estado en el plano internacional.<sup>13</sup>

Por lo que conceptualiza a la Seguridad Nacional como “la condición permanente de libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la federación mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país. En el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo soberanía e independencia”<sup>14</sup>.

En ese sentido, podemos ver la necesidad de definir el concepto de Seguridad Nacional en función de la Nación, entendiendo la seguridad como la capacidad de neutralizar los antagonismos, presiones y amenazas al Estado mexicano. Consideremos que los antagonismos pueden surgir de la misma estructura social o de actores extranjeros siendo de vital importancia el llevar a cabo acciones para prever y regular los conflictos.

José Thiago Cintra<sup>15</sup>, define señala que la Seguridad Nacional “se encuentra en la “esfera de protección que le ofrece el Estado al grupo nacional para que se puedan lograr los intereses y aspiraciones nacionales”<sup>16</sup>, precisa que la ésta se apoya en un poder nacional fortalecido por las expresiones políticas como son la legitimidad y el dinamismo de las instituciones y en el ámbito psicosocial por los valores éticos y morales; los recursos necesarios para un eficaz desempeño en lo económico y desde luego la expresión militar a través del fortalecimiento de la

---

<sup>13</sup> Conceptualización de Seguridad Nacional en Gerardo Clemente Ricardo Vega García, *Seguridad Nacional, Concepto, Organización y Método*, Ed. SEDENA, 2000, p. 403.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Thiago Cintra, José; *“Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo”*. Material de apoyo al Diplomado en Análisis Político del CISEN, 1993.

<sup>16</sup> “La Seguridad Nacional es función primordial del Estado, ya que el Estado es la institución concentrada del poder instrumental por excelencia. No obstante la responsabilidad por la Seguridad Nacional no es exclusiva del Estado, más aún involucra toda la Nación”. Ibidem p. 53

actuación rápida, eficaz, eficiente frente a los antagonismos o presiones que puedan justificar el uso violento del poder nacional.

Otra conceptualización del término Seguridad Nacional nos la proporciona Sergio Aguayo Quezada<sup>17</sup> al establecer el origen conceptual en la Segunda Guerra Mundial ampliamente vinculado a la defensa militar, que, sin embargo, en el transcurso de los años ha sufrido transformaciones. Si bien el concepto estuvo vinculado en inicio con la defensa militar, durante la época de la llamada “Guerra Fría” se le vinculó con el combate al comunismo y posteriormente, algunos regímenes introdujeron el concepto del enemigo interno, donde el adversario se encontraba inmerso en la sociedad misma.

Aguayo Quezada sostiene que a lo largo del tiempo se han introducido otros temas a la definición como son los económicos, medio ambiente, democracia, derechos humanos. Para el caso de México, señala que la primera utilización de la palabra Seguridad Nacional se da en el Reglamento de la Dirección Federal de Seguridad de 1973, en el que se establece que “la dependencia tiene su función de analizar e informar sobre hechos relacionados con la seguridad de la Nación”<sup>18</sup> lo que permite entender un concepto relacionado con el “enemigo interno” lo que permitió el control político a través de medios legales o ilegales, es decir el uso de la coerción para el control de la oposición.

Es decir, que desde la Segunda Guerra Mundial y hasta principios de los años ochentas el gobierno utilizó el término “Seguridad Nacional” como instrumento de control de la disidencia política por medio de la fuerza.

Precisa que en septiembre de 1980 el entonces Secretario de la Defensa Nacional, General Félix Galván López, señaló lo que hasta entonces era la

---

<sup>17</sup> Los usos, abusos y retos de la Seguridad Nacional Mexicana; 1946-1990 por Aguayo Quezada, Sergio, en Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley (compiladores), *En busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, Siglo XXI, México, 1990, pp. 416.

<sup>18</sup> *Ibidem* p. 115.



definición más elaborada “La Seguridad Nacional se identifica con el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las fuerzas armadas”, lo que a lo largo de la transformación del régimen político y la transición democrática permitió que el “verdadero propósito de la seguridad se encuentre sobretodo en la concertación política interna”<sup>19</sup>.

Para Fernando del Villar Moreno<sup>20</sup>, ex Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, era necesario evitar que el concepto de Seguridad Nacional sea más confuso para lo cual se deben establecer líneas precisas de evaluación de sus avances, ya que el debate oscila entre dos extremos, por un lado una concepción tradicional, pragmática sólo operativa como la de la “Guerra Fría”, que divide a los actores maniqueamente y, por otro lado, una concepción más atenta a la complejidad de los fenómenos colectivos, pero incapaz de trascender los planteamientos abstractos y generales en los que todo el problema del cambio y el desarrollo se identifica con el de la Seguridad Nacional, de tal manera que nunca se alcanza una concreción ni especificidad.

Por ello el poder del Estado, que es poder político jurídicamente organizado a través de la integración de los órganos representativos y junto a las acciones para proteger a la Nación de las amenazas del exterior; permitirán la concreción de los objetivos nacionales. En ese sentido, el Ejército, la Armada y Fuerza Aérea de México han sido siempre manifestación de la vigencia de las instituciones nacionales y respaldo del derecho inalienable de México a la libertad, independencia, soberanía e integridad territorial.

El Estado en esta perspectiva, debe cambiar para mantener su capacidad de defensa de la soberanía, de promoción de la justicia y de conducción de la sociedad hacia el cumplimiento de los objetivos nacionales. Al concebir la Seguridad Nacional a través de los valores constitucionales su fin principal estriba

---

<sup>19</sup> Ibidem p. 117.

<sup>20</sup> Conferencia pronunciada por el Lic. Fernando del Villar Moreno, Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional en el Colegio de la Defensa Nacional, 7 de marzo de 1991.

en la defensa y el fortalecimiento del proyecto nacional, dentro de las normas del estado de derecho que prevalece en nuestro país.

Por lo difuso y ambiguo del término cobra relevancia la percepción que del mismo tiene la sociedad en general, como lo muestran las encuestas realizadas por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional<sup>21</sup> durante el año 2000, donde la mayoría de los encuestados 27 por ciento relacionaron a la Seguridad Nacional como la condición imprescindible para el desarrollo integral de país, basada en la preservación de la soberanía e independencia nacionales, mantenimiento del orden constitucional, protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio.

Los elementos asociados por la ciudadanía en ese momento eran ocupados por temas vinculados a la protección de la integridad y la seguridad pública y no en intereses colectivos nacionales como la protección del país y la paz social. Situación que no ha cambiado por las acciones donde el crimen organizado ha rebasado a las instituciones de seguridad.

Se ha “criminalizado” el concepto de seguridad nacional ante la percepción que los riesgos percibidos por la ciudadanía pertenecen más al ámbito de la seguridad pública y, por otra parte, los principales significados que la ciudadanía atribuye a la Seguridad Nacional tienen que ver más con referentes individuales (integridad y patrimonio) que con aspectos o dimensiones de orden colectivo y nacional. En ese sentido, la sociedad no percibe la Seguridad Nacional como el sustento de una visión integral con carácter estratégico para la continuidad y desarrollo de la nación.

---

<sup>21</sup> Seguridad Nacional y Opinión Pública, *Selección de encuestas de opinión pública sobre temas de las agendas estratégica y de riesgos para la seguridad nacional*, CISEN-INAP, México, 2000, PP. 115

Lo anterior pone de manifiesto que a pesar de que la seguridad es una necesidad primaria, tal necesidad no será sentida si la sociedad no se percibe amenazada. No es una cuestión de creencias o instituciones, sino de convicciones, de considerar la existencia de agentes hostiles que se oponen al proyecto nacional. Es al percatarnos de esa realidad como se acepta y se asume una formulación seria de la seguridad, como lo es la violencia generada por el narcotráfico, o el terrorismo a partir de los atentados de lo que llamamos el 9/11.

A pesar que la amenaza existe por sí misma hay que aceptar como habitual la formulación de seguridad sólo si el conjunto de la sociedad es sensible a este problema y se observa atendida por la acción del Estado, ya que si no identifica la hostilidad o ignora su presencia, el sentido de la seguridad se desnaturaliza y se debilita hasta quedar inoperante. Para nosotros, lo que importa es la identificación de las amenazas a la Seguridad Nacional, pero para la población en general lo que identifica y demanda es la atención a esas otras “seguridades”, no olvidemos que la seguridad no puede ser asumida y respaldada si la sociedad no la siente necesaria.

Sin embargo, debemos considerar que a partir de la publicación de la Ley de Seguridad Nacional<sup>22</sup> se tiene una definición oficial y legal del concepto la cual establece como su objetivo en el “Artículo 1 ... establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia...”, claramente definido en el Artículo 3, que a la letra dice:

“Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

---

<sup>22</sup>Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2005.

- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.”

Asimismo, en el Artículo 5 define que como amenazas a la Seguridad Nacional:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;**
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;**
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Es en el marco del Artículo 5 fracciones I (Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional) y VI (Actos en contra de

la seguridad de la aviación) se realiza el análisis de la seguridad de la aviación civil.

Por su parte, el Programa Para la Seguridad Nacional 2009-2012<sup>23</sup> establece que “amenaza a la Seguridad Nacional es un fenómeno intencional generado por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales contemplados en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional”, lo que nos permite encuadrar los temas de terrorismo, narcotráfico, migración, como riesgos para la seguridad de la aviación civil.

Por lo anterior, la seguridad de la aviación civil en el marco de la Seguridad Nacional está ligada a las repercusiones que un acto de interferencia ilícita o el traslado de personas o mercancías no deseadas traería para nuestra nación. Recientemente la falta de políticas de control respecto a los migrantes que arribaban a Canadá solicitando asilo político condujo a la implementación de requerir Visa para el ingreso. Otras amenazas a las operaciones de la aviación civil comercial están ligadas a la hostilidad de grupos terroristas que pretendan orquestar un acto en Estados Unidos saliendo desde nuestro país, lo que traería consecuencias, no solo para las líneas aéreas, sino para la relación bilateral.

Los recursos materiales para la realización de un acto de interferencia ilícita son bastos, al grado que los métodos de revisión al momento de los abordajes y los controles durante el vuelo son cada vez más rigurosos, sin embargo, ello no evita secuestros de aeronaves como el ocurrido el pasado 10 de septiembre de 2009, cuando un pasajero boliviano secuestro el avión Boeing 737, vuelo 576 de Aeromexico procedente de Cancún con destino a la Ciudad de México amenazando detonar una bomba “que llevaba a bordo”. Lo que más allá de la versión real de los sucesos, puso en tela de juicio la seguridad aeroportuaria mexicana.

---

<sup>23</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2009.

Hay que recordar que derivado de los acontecimientos del 11 de septiembre del año 2001 en Estados Unidos los sistemas de aviación y seguridad mundial y más tratándose de México por su vecindad y asociación estratégica, ha obligado a impulsar nuevas opciones de seguridad, tanto en los aeropuertos como en los aviones. De ahí que el tema de la seguridad aeroportuaria -en todos sus ámbitos-, hizo que los diferentes países adoptaran estrictas medidas que garantizaran la seguridad y el uso de los servicios de transporte aéreo e instituyeran nuevos vínculos de cooperación con sus homólogos, teniendo como marco el Anexo 17 de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), relativo a la seguridad en aviación civil, organismo dependiente de las Naciones Unidas encargado de establecer normas y regulaciones necesarias para la seguridad, la eficiencia, la regularidad y la economía del Transporte Aéreo Internacional.

## **1.2 Legislación mexicana en Seguridad Nacional y seguridad de la aviación civil**

Tal y como lo establecimos con anterioridad, la Ley de Seguridad Nacional<sup>24</sup> establece las bases organizativas y de coordinación del Estado mexicano en la materia, identificando entre sus riesgos a todo acto tendiente a consumir acciones de sabotaje, terrorismo y demás actos tendientes a afectar la seguridad de la aviación, entre ella la comercial y la civil.

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional el Consejo de Seguridad Nacional está integrado por el titular del Ejecutivo Federal, los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda y crédito Público, Función Pública, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, Procurador General de la República y el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

---

<sup>24</sup> *Ley de Seguridad Nacional*, Diario Oficial Federación, 26 de diciembre de 2005.

Entre las funciones del Consejo de Seguridad Nacional<sup>25</sup> se encuentra ser el órgano responsable de establecer y articular la política en la materia y llevar a cabo las acciones de integración y coordinación de las diversas instancias responsables de la Seguridad Nacional, junto con los programas de cooperación internacional.

Como Secretario Técnico del Consejo, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional tiene entre sus atribuciones la operación de las tareas de inteligencia<sup>26</sup> para preservar la integridad, estabilidad, permanencia del Estado Mexicano y dar sustento a la gobernabilidad y fortaleza de Estado de Derecho. En ese sentido, la recopilación, procesamiento y explotación de la información es de vital importancia para evaluar los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, entre ella lo señalado en el Artículo 5, Párrafo VI “Actos en contra de la seguridad de la aviación”.

Por su parte, el Código Penal Federal<sup>27</sup> establece en su Artículo 5, Fracción IV que se considerarán como ejecutados en territorio de la República los delitos “cometidos a bordo de aeronaves nacionales o extranjeras que se encuentren en territorio o en atmósfera o aguas territoriales nacionales o extranjeras”.

En tanto, el Capítulo I BIS, Artículo 172 Bis, señala las sanciones a que se harán acreedores por el uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, ya sea por la realización de actividades o por permitir el uso irregular de los mismos, como es la realización de vuelos clandestinos o proporcionar los medios para facilitar el aterrizaje y despegue de aeronaves o de reabastecimiento o mantenimiento a dichas aeronaves.

---

<sup>25</sup> Artículo 13 de la Ley de Seguridad Nacional, idem

<sup>26</sup> Ley de Seguridad Nacional, “Artículo 29.- Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional”.

<sup>27</sup> Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931, última reforma aplicada el 06 de febrero de 2002.

Respecto al Terrorismo el Capítulo VI, Artículo 139 establece:

“Se impondrá pena de prisión de dos a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación, o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

Se aplicará pena de uno a nueve años de prisión y multa hasta de diez mil pesos, al que teniendo conocimiento de las actividades de un terrorista y de su identidad, no lo haga saber a las autoridades.

Respecto a la seguridad de la aviación civil se debe entender que los objetivos son asegurar la protección y salvaguarda de pasajeros, tripulaciones, personal de tierra, público en general, instalaciones de los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional contra actos de interferencia ilícita perpetrados en tierra como en el aire. En ese sentido, contar con normas de aplicación nacional e internacional en relación con todos los aspectos de la operación aérea es un fin a alcanzar en materia de seguridad, permitiendo establecer una política apoyada en instrumentos legales apropiados y aceptados por las entidades involucradas en cualquiera de las estructuras responsables de la seguridad de la aviación.

Los principios de la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales en materia de seguridad de la aviación civil pueden considerarse como elementos para que la aviación civil pueda funcionar como un medio seguro y protegido exento de interferencias ilícitas, por lo que los Estados deben elaborar y aplicar la Legislación y procedimientos necesarios para garantizar la operación como un medio seguro y protegido.



En ese sentido, las medidas de seguridad aplicadas deben ser compatibles con las normas y métodos recomendados por los organismos internacionales como la OACI<sup>28</sup> (Organización de Aviación Civil Internacional, OACI (o ICAO, por sus siglas en inglés *International Civil Aviation Organization*), TSA (Transportation Security Administration)<sup>29</sup>, FAA<sup>30</sup> (Federal Aviation Administration), y nacionales, que en el caso particular de México la DGAC<sup>31</sup> (Dirección General de Aeronáutica Civil) es responsable vigilar su cumplimiento y hacer frente a la amenaza. Por ello, los Estados deben enjuiciar o extraditar a toda persona que interfiera ilícitamente en la aviación civil de otro estado,

Por lo anterior, debemos considerar que los convenios internacionales (en este caso los relacionados con la aviación civil) constituyen declaraciones de principios en la que los Estados<sup>32</sup> confirman su intención de hacer respetar las condiciones y disposiciones contenidos en ellos.

---

<sup>28</sup>Con sede en Montreal Canadá, la OACI es una agencia especializada de las Naciones Unidas, cuyo origen se remonta a la Convención de Chicago de 1944 para estudiar los problemas de la aviación civil internacional y promover reglamentos y normas únicos. Entre las acciones de coordinación de la organización está el fomento al desarrollo integral de la aviación civil realizando auditorias a instalaciones, capacitación, talleres, seminarios y proporcionando información y asistencia técnica, además de asesorar al identificar deficiencias y proponiendo acciones y medidas correctivas.

<sup>29</sup> La Transportation Security Administration (TSA) se creó a raíz del 9/11 para reforzar la seguridad de los sistemas de transporte de los Estados Unidos, es responsable de la seguridad en los aeropuertos desplegando una fuerza de trabajo Federal para examinar a todos los pasajeros de líneas aéreas comerciales y equipaje. En marzo de 2003, TSA fue transferida del Departamento de Transporte al Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos.

<sup>30</sup> La Federal Aviation Administration (FAA) es la agencia del Departamento de Transporte de Estados Unidos responsable de regular y supervisar todos los aspectos de la aviación civil en los EE.UU. Creada en 1958, adoptó su nombre actual en 1967. Entre sus funciones se encuentra la regulación del transporte espacial comercial, regulación e inspección de talleres aeronáuticos, certificación de pilotos, investigación y desarrollo de la aeronáutica civil y la aplicación de programas de control de ruido de las aeronaves y otros efectos ambientales, entre otras actividades. Su contraparte en México es la Dirección General de Aeronáutica Civil dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

<sup>31</sup> Los antecedentes de la DGAC se remontan a 1919, cuando la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) recibió la primera solicitud para el servicio de una aeronave. Es responsable aplicar la reglamentación en materia de aviación civil.

<sup>32</sup> Es necesario que la legislación de cada país firmante o adherente a los convenios los situé en el ámbito de derecho y procedimiento jurídico de cada Estado.

Para nuestro país la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 133:

...esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados...

Existen tesis de jurisprudencia que consideran a los tratados por encima de la las leyes federales y locales, a saber:

Tesis de Jurisprudencia P: LXXVII/99 del 28 de octubre de 1999, la cual establece que los "...tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto a la Constitución Federal..."

Tesis P/J 84/2004 del 20 de septiembre de 2004 señalando que los "tratados internacionales son normas generales y, por tanto, son impugnables en controversia constitucional..."

Tesis P-IX 2007 del 25 de abril de 2007 la que marca que los "tratados internacionales son parte integrante de la ley suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales..."

Asimismo, el Artículo 76, Fracción I, establece como facultades exclusivas del Senado el "Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".

La Ley Sobre la Celebración de Tratados<sup>33</sup> establece en su Artículo 1 que su objeto es:

“...regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales...”

Estableciendo esta Ley que el "Tratado" es un convenio regido por el derecho internacional público, mediante el cual el Estado Mexicano asume compromisos tal y como lo establece la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos bajo la aprobación del Senado.

Por su parte la *Firma ad referéndum* establece que el Estado Mexicano hace constar que su consentimiento a obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, de su posterior ratificación por el Senado de la República. En todos los casos, para que un tratado sea de carácter obligatorio en el territorio nacional debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Al respecto, la Ley de Aviación Civil<sup>34</sup> establece en su Artículo 4 que:

“La navegación civil en el espacio aéreo sobre territorio nacional se rige por lo previsto en esta Ley, por los tratados y, a falta de disposición expresa, se aplicará:

I. La Ley de Vías Generales de Comunicación

---

<sup>33</sup> Ley Sobre la Celebración de Tratados publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01 de febrero de 1992.

<sup>34</sup> Ley de Aviación Civil publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995, última reforma publicada el 05 de julio de 2006.

- II. La Ley General de Bienes Nacionales
- III. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- IV. Los Códigos de Comercio: Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y Federal de Procedimientos Civiles...”

Del mismo modo, la Ley de Aeropuertos<sup>35</sup> en su Artículo 4 señala que:

“...los aeródromos civiles se rigen por lo previsto en la presente Ley, por los tratados internacionales y, a falta de disposición expresa, se aplicará:

- I La Ley de Vías Generales de Comunicación;
- II La Ley General de Bienes Nacionales;
- III, La Ley de Aviación Civil;
- IV La Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- V La Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y
- VI Los códigos de Comercio, Civil para el Distrito Federal y Federal de Procedimientos Civiles en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, y Federal de Procedimientos Civiles.

### **1.3 Convenios de la Aviación Civil auspiciados por la OACI**

En el ámbito internacional la Organización Internacional de la Aviación Civil ha establecido para la seguridad de la aviación civil diversos convenios, entre los que destacan:

**Convenio Sobre la Aviación Civil Internacional también conocido como Convenio de Chicago<sup>36</sup>**, el cual tiene como finalidad el preservar la amistad y el

---

<sup>35</sup> Ley de Aeropuertos publicada en el Diario Oficial el 22 de diciembre de 1995, última reforma publicada el 05 de julio de 2006.

entendimiento entre las naciones con una base de igualdad de oportunidades para que la aviación civil internacional pueda desarrollarse de manera segura y ordenada. Este convenio aplica solamente a aeronaves civiles y no de estado (militares, de aduanas o policía).

En su contenido fomenta la toma de medidas para el desarrollo seguro de la aviación civil en todos sus aspectos, así como de técnicas de diseño y manejo de aeronaves para fines pacíficos. Es decir, sus normas y métodos recomendados facilita a los estados contratantes la navegación aérea de forma segura y rechaza el uso de la aviación civil para propósitos diferentes a los fines del convenio, en ese sentido, estimula el desarrollo económico de aerovías, aeropuertos, instalaciones, servicios de navegación y demás a fines para satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo, evitando la discriminación entre los Estados contratantes y promoviendo a su vez la seguridad de vuelo en la navegación aérea internacional.

**Convenio Sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos Abordo de las Aeronaves también conocido como Convenio de Tokio<sup>37</sup>**, el cual aplica las infracciones a las leyes penales y los actos que, sean o no infracciones, pero que por su naturaleza puedan poner o pongan en peligro la seguridad de la aeronave o de las personas o bienes en la misma, o que pongan en peligro el buen orden y la disciplina.

El convenio se aplica a las infracciones cometidas por una persona a bordo de cualquier aeronave matriculada, mientras se halle en vuelo<sup>38</sup>. No aplica a las aeronaves militares, de aduana y policía. Contiene medidas necesarias a tomar

---

<sup>36</sup> Firmado en Chicago el 7 de Diciembre de 1944, publicado en el Diario Oficial el 12 de Septiembre de 1946, sin embargo México lo firmó el 24 de Octubre de 1968, entrando en vigor ese mismo día.

<sup>37</sup> Firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963, México lo firmó el 24 de diciembre de 1968 y ratificó su adhesión el 18 de marzo de 1969. Entro en vigor en nuestro País el 04 de diciembre de 1969 y fue publicado en el Diario Oficial el 24 de Octubre de 1970.

<sup>38</sup> De acuerdo con el Artículo 70 párrafo tercero de la Ley de Aviación Civil, se considera un avión en vuelo desde el cierre de puertas, incluido el desacoplamiento, rodaje carreteo, despegue, aterrizaje y demás hasta la apertura de la aeronave.

por los Estados partes del convenio en casos de infracciones a bordo de la aeronaves, así como también las facultades del comandante de la aeronave en dicha situación; también manifiesta las acciones a tomar en caso de algún acto ilícito de apoderamiento, interferencia, o ejercicio del control de una aeronave en vuelo, o sea inminente la realización de tales actos y por último de las facultades y obligaciones de los Estados partes del convenio (cuando a reserva de las circunstancias se ha llevado a cabo la detención del o los infractores).

**Convenio Para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de Aviación Civil conocido también como Convenio de la Haya<sup>39</sup>**, el cual considera los actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil ponen en peligro la seguridad de las personas y los bienes, afectan gravemente a la explotación de los servicios aéreos. Dicho convenio se crea para prevenir actos de interferencia ilícita estableciendo las medidas adecuadas y poder sancionar a los autores.

En términos generales define como acto de interferencia ilícita a todo delito cometido por una persona que intencionalmente realiza actos de violencia contra otra persona, destruya una aeronave en servicio o le cause daños que la incapaciten para el vuelo, coloque o haga colocar en una aeronave en servicio, por cualquier medio, un artefacto o sustancia capaz de destruir tal aeronave o de causarle daño que la incapacite para el vuelo, destruya o dañe las instalaciones o servicios de la navegación aérea, o perturbe su funcionamiento, comunique a sabiendas, informes falsos, poniendo con ello en peligro la seguridad de la aeronave en vuelo.

**Convenio Para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves conocido como Convenio de Montreal<sup>40</sup>**, considera que los actos ilícitos de

---

<sup>39</sup> Firmado en Haya el 16 de diciembre de 1970, México lo firmó el 16 de diciembre de 1970 y lo ratificó el 19 de julio de 1972. Entró en vigor en el ámbito Nacional el 18 de agosto de 1972 y fue publicado en el Diario Oficial del 4 de Octubre de 1972.

<sup>40</sup> Firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971, México lo firmó el 25 de enero de 1973, fue ratificada su adhesión el 12 de septiembre de 1974 y entró en vigor en nuestro país el 12 de octubre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Julio de 1975.

apoderamiento ponen en peligro la seguridad de las personas y los bienes, indicando que una persona comete un delito a bordo de una aeronave cuando en vuelo ilícitamente, mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier forma de intimidación, se apodere de tal aeronave, ejerza control, de la misma o intente cometer cualquiera de estos actos

También indica los argumentos para considerar una aeronave bajo este acto ilícito, así como las afectaciones que compromete la explotación de los servicios aéreos y debilitan la confianza de los pueblos del mundo en la seguridad de la aviación civil; por tal motivo obliga a los Estados contratantes a presentar la mayor ayuda posible a aeronaves que han sido objeto de actos de apoderamiento ilícito tomando las medidas necesarias en su jurisdicción para considerar delito grave y sancionar a los autores y cómplices del acto ilícito sin excepción alguna y con independencia de que el delito haya sido cometido en su territorio.

**Convenio Sobre la Marcación de Explosivos Plásticos Para los Fines de Detección**<sup>41</sup> establece que el Estado contratante adoptará medidas necesarias y eficaces para prohibir e impedir la entrada, salida y la fabricación en su territorio de explosivos sin marcar; de igual forma los artefactos militares contarán con previa autorización para el uso y traslado. Tomando en cuenta las medidas necesarias para destruir lo antes posible los explosivos sin marcar que se encuentren en su territorio; donde se tendrá comunicación con la Comisión de Evaluación Técnica integrada por miembros de la OACI la cual evaluará la fabricación, marcación y detección de dichos explosivos.

Por último, el **Protocolo Para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicio a la Aviación Civil Internacional**<sup>42</sup>, el cual

---

<sup>41</sup>Firmado en Montreal el 01 de marzo de 1991, fue firmado por México el 01 de marzo de 1991, ratificado, aceptado y aprobado por nuestro país, el 09 de abril de 1992. Entró en vigor en México, el 21 de Junio de 1998.

<sup>42</sup> Firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988, fue ratificado por México el 11 de Octubre de 1990, entrando en vigor el 10 de Noviembre de 1990, publicado en el Diario Oficial el 03 de febrero de 1992.

es Complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de la Aviación Civil<sup>43</sup>, mismo que considera los actos ilícitos de violencia que ponen o pueden poner en peligro la seguridad de las personas en los aeropuertos que prestan servicio a la aviación civil internacional o comprometen la operación segura de dichos aeropuertos. Con la finalidad de prevenirlos y tomando en cuenta que dichos actos son un problema grave y que preocupa, surge la necesidad de tomar las medidas adecuadas para sancionar a sus autores.

Ahora bien, en materia de seguridad de la aviación civil, el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes<sup>44</sup> establece en su artículo 18 que Corresponde a la Dirección General de Aeronáutica Civil:

- II. Regular, coordinar, vigilar y controlar los servicios de transporte aéreo nacional e internacional, los servicios aeroportuarios y complementarios, así como sus instalaciones y equipos;
- III. Promover la coordinación del transporte aéreo con otros modos de transporte para conformar un sistema integral;
- IV. Establecer, vigilar y, en su caso, modificar las condiciones de operación a que debe sujetarse el tránsito aéreo en los espacios que deben ser utilizados con restricciones para garantizar la seguridad, así como coordinar y controlar el funcionamiento de los aeropuertos;

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>45</sup> especifica en su Artículo 42, Fracción Fracción VI, que *"el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional también forma parte del territorio de los Estados Unidos Mexicanos"*, por lo tanto, todo acto que afecte a la aviación civil, ya en territorio nacional o fuera de este al interior de las aeronaves con matrícula mexicana deberá someterse a las leyes nacionales.

---

<sup>43</sup> Este protocolo viene a reforzar y complementar el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación, considerando el convenio y protocolo como un solo instrumento.

<sup>44</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes Publicado en el Diario Oficial el 29 de octubre de 1996.

<sup>45</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma aplicada el 12 de noviembre de 2002.



Mientras que la Secretaría de Relaciones Exteriores define el espacio aéreo<sup>46</sup> como “Zona de la atmosfera colocada por encima del territorio nacional y dentro de la cual el Estado ejerce soberanía completa y exclusiva. La línea de demarcación del espacio aéreo no se ha fijado todavía. Se ha propuesto 25, 30 y 52 millas por pensar que es el máximo de altura alcanzada por las aeronaves. También se dice que el espacio aéreo llega hasta donde principia el espacio ultraterrestre<sup>47</sup>”.

Se debe entender que si bien es facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales; regular y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales, conceder permisos para la construcción de aeropuertos particulares y vigilar su operación, y administrar la operación de los servicios de control de tránsito, así como de información y seguridad de la navegación aérea, todo ello recae en las funciones de la Dirección General de Aeronáutica Civil, además de establecer los requisitos que deban de satisfacer el personal técnico de la aviación civil, marina mercante, servicios públicos de transporte terrestre y de telecomunicaciones, así como conceder las licencias y autorizaciones respectivas.

Es en ese contexto y en el de la Ley de Seguridad Nacional, donde se establecen las bases de integración y acción coordinada de las Instituciones y autoridades

---

<sup>46</sup> Terminología Usual en las Relaciones Internacionales, César Sepúlveda, Secretaría de Relaciones Exteriores, URL <http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/termiusual2.pdf>

<sup>47</sup> Op cit. “Espacio Ultraterrestre.- Zona situada más allá del límite del espacio aéreo, y para la cual la comunidad de naciones debe establecer normas que regulen el ejercicio de los derechos de los estados. Aún no existe legislación sobre el espacio ultraterrestre, pues los instrumentos que hay constituyen sólo intentos de reglamentación. Ellos son: a) la declaración de principios jurídicos que gobiernan las actividades de los Estados en la exploración y uso del espacio exterior (resolución de la Asamblea General 1962, XVIII); b) El tratado sobre los principios que gobiernan las actividades de los estados en la exploración y uso del espacio exterior, incluyendo la Luna y otros cuerpos celestes (resolución 2222, XXI); c) El Convenio para el Rescate de Astronautas, la devolución de astronautas y la devolución de objetos enviados al espacio exterior (Resolución 2345, XXII).

encargadas de preservar la seguridad nacional en sus respectivos ámbitos de competencia, como señalamos con anterioridad, es a través del Consejo de Seguridad Nacional del cual forma parte el Secretario de Comunicaciones y Transportes donde se establecen los lineamientos que permiten el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional como lo son El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos.

En resumen, si consideramos a la Seguridad nacional como el elemento necesario para que el Estado se preserve garante de los intereses nacionales, desarrollo, bienestar y asegurar los objetivos nacionales, poniendo en acción medidas políticas, económicas, sociales y militares, del poder y potencial nacional, entonces la aviación civil y su seguridad son elementos primordiales en el conjunto de tal esfuerzo, con el propósito de apoyar a la sociedad mexicana a alcanzar sus aspiraciones e intereses nacionales.

Al observar como una pirámide la seguridad en la aviación civil podremos observar que el papel más importante está relacionado con la administración y el control de calidad, seguido de la seguridad operacional y en su base observaremos la seguridad de la aviación civil. La seguridad de la aviación civil se fundamenta en la participación de todos los agentes involucrados, entre ellos los mismos pasajeros.

Por lo anterior, consideraremos la seguridad de la aviación civil es un proceso constante donde se encuentra la identificación de amenazas, identificación de vulnerabilidades, análisis de riesgo, implantación de medidas de seguridad, control de calidad de las medidas implantadas, retornando a la identificación de nuevas amenazas, donde la protección contra actos de interferencia ilícita deben involucrar la participación de todos los recursos humanos y materiales.

Entre las concepciones erróneas de algunos de los involucrados en la seguridad de la aviación civil en México se han identificado concepciones que consideran que el terrorismo es un asunto de otros países o que la TSA al realizar sus

inspecciones no ha realizado observaciones de relevancia a la industria aérea mexicana, o el hecho de que en otros países las condiciones de seguridad son peores y a pesar de ello no se han registrado problemas y en casos extremos, el desconocimiento de la normatividad vigente los hace dudar de la obligatoriedad de las normas.

Ahora bien, a lo anterior habrá que agregar la crisis de la industria y del turismo por los altos costos de operación, quedando en algunos momentos la seguridad con bajos presupuestos, ya que los costos en materia de seguridad son elevados y el beneficio invisible. Debemos entender que el terrorismo y la delincuencia organizada no se detendrán fingiendo ignorancia o evadiendo responsabilidad justificando la falta de recursos, la seguridad de la aviación civil debe ser en mayor medida acciones preventivas a fin de evitar acciones de reacción ante la presencia de actos de interferencia ilícita.

La aplicación de las disposiciones legales y tratados internacionales dentro del contexto de México debe considerar que la actividad de la aviación civil en América del Norte es la más grande del mundo y en ese mismo nivel la seguridad de esta debe de corresponder a su importancia social, económica y política. Recordemos que desde nuestro país se originan casi 400 vuelos y más de 50 sobrevuelos diarios a Estados Unidos de América y Canadá.

## **2 Programas para prevenir riesgos**

### **2.1 ¿Qué ha hecho el gobierno de México?**

Entre las diversas acciones llevadas a cabo por el gobierno mexicano para brindar elementos de seguridad a las operaciones aéreas se encuentra el Programa de

Seguridad Nacional 2009-2012<sup>48</sup>, el Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria<sup>49</sup>

En ese sentido, el Programa de Seguridad Nacional 2009-2012 define entre sus objetivos; el mantener la integridad del Estado mexicano en un clima de estabilidad, al tiempo que garantice condiciones que hagan factible su permanencia en el tiempo, en ese sentido:

La Seguridad Nacional supone mantener la soberanía e independencia de la nación y la defensa del territorio; emprender acciones para garantizar la unidad nacional, mantener incólume el orden constitucional, construir instituciones democráticas de gobierno y preservar la democracia fundada en el desarrollo político, social y económico del país y de sus habitantes. Requiere de la defensa legítima del Estado mexicano respecto a otros Estados o sujetos de derecho internacional, implica, finalmente, actuar con oportunidad para anular las amenazas al país, y para desactivar riesgos en una realidad que se toma crecientemente compleja por el entrono externo y los desafíos internos.<sup>50</sup>

Por su parte, el Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria establece las medidas para preservar la seguridad de las operaciones de las Aviación Civil en los Estados Unidos Mexicanos mediante la aplicación de las medidas necesarias para prevenir, limitar las probabilidades y efectos en caso de interferencia ilícita. En ese sentido, establece la obligación del cumplimiento de las normas y medias internacionales recomendados del Anexo 17 al Convenio sobre la Aviación Civil Internacional y las disposiciones relativas a la seguridad que contienen los anexos de dicho convenio.

En su capítulo II, el Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria define un acto de interferencia ilícita como

---

<sup>48</sup> Programa de Seguridad Nacional 2009-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2009.

<sup>49</sup> Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2 de julio de 1999.

<sup>50</sup> Ibidem, Programa de Seguridad Nacional 2009-2012, p.6

Acto de violencia realizado contra personas a bordo de una aeronave en vuelo y que, por su naturaleza, constituya un peligro para la seguridad de la aeronave.

Acto de destruir una aeronave en servicio o de causarle daños que la incapaciten para el vuelo o que, por su naturaleza, constituya un peligro para la seguridad de la aeronave en vuelo.

Acto de colocar o hacer colocar en una aeronave en servicio, por cualquier medio, un artefacto o sustancia capaz de destruir la aeronave o de causarle daños que la incapaciten para el vuelo o que, por su naturaleza, constituya un peligro para la seguridad de la aeronave en vuelo.

Acto de destruir o dañar las instalaciones o servicios a la navegación aérea o perturbar su funcionamiento, si tal acto por su naturaleza, constituye un peligro para la seguridad de las aeronaves en vuelo.

De utilizar ilícita o intencionalmente cualquier artefacto, sustancia o arma para:

- a) Ejecutar un acto de violencia contra una persona en un aeródromo que preste servicio a la aviación civil nacional e internacional, el cual le cause o le pueda causar lesiones graves o la muerte
- b) Destruir o causar graves daños en las instalaciones de un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil nacional e internacional o en una aeronave que no esté situada en el aeródromo o perturbe los servicios del mismo.
- c) Realizar cualquier otro acto que ponga o que pueda poner en peligro la seguridad de la Aviación Civil<sup>51</sup>

Siendo la autoridad aeroportuaria la responsable entre otras cosas de elaborar, dar seguimiento y actualizar el Programa Nacional Aeroportuaria para someterlo a consideración y aprobación del Comité Nacional de Seguridad Aeroportuaria, mientras que la administración aeroportuaria se encarga de la administración y funcionamiento conforme lo establece la Ley de Aeropuertos, siendo este último responsable de la implementación y aplicación de las medidas de seguridad para prevenir actos de interferencia ilícita, así como coordinar y proporcionar las

---

<sup>51</sup> Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria, op cit, pág. 6.

facilidades a la autoridad competente para la detención y persecución de otras actividades delictivas<sup>52</sup>.

El Comité Nacional de Seguridad Aeroportuaria, creado el 23 de junio de 1972<sup>53</sup>, es el responsable de prevenir el apoderamiento ilícito y actos de sabotaje a las aeronaves, teniendo entre sus atribuciones el proponer a las autoridades competentes los procedimientos a que debe ajustarse la entrada al recinto del aeropuerto, proponer señalamientos, advertencias y avisos dirigidos al público en general. Dicho Comité está integrado por las secretarías de Comunicaciones y Transportes; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Salud; Defensa Nacional; Marina; Relaciones Exteriores; Medio Ambiente, Recursos Materiales y Pesca; Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural; Función Pública; Procuraduría General de la República; Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano; Aeropuertos y Servicios Auxiliares; Cámara Nacional del Aerotransporte; Colegio de Pilotos Aviadores de México AC; representantes de los concesionarios de los aeropuertos; representante de los permisionarios de los aeródromos civiles de servicio general.

Por lo anterior, el concesionario es responsable del establecimiento de un cuerpo de vigilancia encargado de aplicar los procedimientos de seguridad acordes con las disposiciones adoptadas en el programa de seguridad del aeródromo<sup>54</sup>, instruyéndolos de las facultades y competencia de otras autoridades responsables de la persecución delictiva.

Asimismo, de acuerdo con el mismo Programa Nacional de Seguridad Aérea los concesionarios de transporte aéreo deben aplicar para operaciones un programa

---

<sup>52</sup> El uso de armas de fuego en áreas estériles de los aeropuertos estará limitado a las autoridades policíacas en coordinación y autorización de la autoridad aeroportuaria.

<sup>53</sup> URL

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4813692&fecha=24/06/1972&cod\\_diario=207205](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4813692&fecha=24/06/1972&cod_diario=207205)

<sup>54</sup> El programa de seguridad de cada aeródromo de nuestro país debe cumplir tanto con lo establecido por el Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria, Ley de Aeropuertos, así como con diversas disposiciones de la Secretaría de Seguridad Pública Federal respecto a las empresas que realizan labores de vigilancia e inspección de equipaje y pasajeros.

de seguridad<sup>55</sup>, formulado por escrito apropiado y aprobado por la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC). Dicho programa debe ser revisado y certificado por la autoridad aeroportuaria que indicará expresamente los métodos y procedimientos a seguir para proteger a los pasajeros, tripulación, personal de tierra, aeronaves e instalaciones y servicios contra actos de interferencia ilícita y la comisión de actividades delictivas tomando en cuenta la coordinación y facilidades necesarias para que la autoridad cumpla con su función.

Dentro de las obligaciones que tiene el concesionario para brindar seguridad a sus operaciones está la de inspeccionar la aeronave previa al vuelo, realizar procedimientos de inspección de pasajeros, equipaje de mano, inspección de pasajeros que desembarquen en las escaleras de tránsito para evitar que dejen a bordo armas<sup>56</sup>, explosivos u otros artefactos peligrosos. Del mismo modo, se debe cotejar que el equipaje facturado corresponda con los pasajeros que aborden la aeronave incluyendo los que se encuentran en tránsito o en transferencia<sup>57</sup>.

En el manejo de la carga el concesionario debe garantizar el cumplimiento de las medidas de control e inspección previo al embarque. Es decir, que el pasajero no tendrá acceso a su equipaje facturado hasta el desembarque en la estación de destino, la carga es inspeccionada previo a su embarque, recordemos que en el

---

<sup>55</sup> El plan de emergencia debe incluir las medidas y procedimientos a seguir en caso de secuestro de aeronave, sabotaje y amenaza de bomba; procedimiento en vuelo cuando se encuentre o se suponga la existencia a bordo de una aeronave un objeto sospechoso; evacuación y registro de la aeronave en tierra; medidas de seguridad especiales aplicables durante periodos de intensificación de la amenaza y/o de vuelos y rutas que presenten vuelos; medidas para garantizar la eficacia del programa, inclusive instrucción adecuada del personal; pruebas periódicas y evaluación del programa de seguridad por parte de la autoridad aeroportuaria.

<sup>56</sup> El transporte autorizado de armas de fuego establece que deberá ser fuera del área de cabina de pasajeros en compartimentos de carga cumpliendo con la autorización para portar armas, no estar cargada, ni dentro del equipaje facturado, sino en bolsa debidamente marcada.

<sup>57</sup> Uno de los atentados de aviación más conocidos se registró el 21 de diciembre de 1988 sobre la ciudad de Lockerbie, Escocia, donde el vuelo 103 de Pan Am, un Boeing 747 con 13 tripulantes de cabina y 243 pasajeros, con origen en Frankfurt, Alemania y con destino en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos, y luego de una escala en el aeropuerto Internacional de Heathrow en Londres, explotó en el aire. La investigación del atentado determinó que en el equipaje facturado con la bomba viajaba sin acompañante desde Malta a Frankfurt, donde fue transferida al vuelo de Pan Am, donde registrada con la etiqueta AVE 4041 PA fue colocada en la bodega delantera del Boeing.

tema de la seguridad aérea lo más importante es inspeccionar lo que está por volar y en menor medida lo ya volado, dado que no afectó la operación.

En vuelos susceptibles de mayor amenaza como lo son con destino a los Estados Unidos y Canadá, o que se tiene sospecha que una aeronave puede ser objeto de un acto de interferencia ilícita se llevan a cabo inspecciones más rigurosas tanto de los equipajes facturados como los de mano, además de cumplir con una revisión denominada 40-40-20, es decir, 40 por ciento de los pasajeros son sometidos a revisiones para no identificar líquidos; otro 40 por ciento se debe inspeccionar a fondo los objetos contenedores y por último, el 20 por ciento de los pasajeros serán sometidos a una revisión física completa<sup>58</sup>. En caso de que un pasajero se negase a ser revisado, ya sea en su persona, equipaje de mano o facturado, se le impedirá el abordaje y se notificará a la autoridad bajo la presunción de la comisión de un ilícito<sup>59</sup>.

De hecho, en caso de identificar una irregularidad registrada durante el embarque y que la aeronave haya partido se deberá dar parte a la autoridad aeronáutica y a la estación destino del mismo.

Respecto a las tripulaciones, las leyes aplicables vigentes, establecen que serán revisados como cualquier pasajero, en ese sentido, sólo estarán exentas de revisión las valijas diplomáticas debidamente autorizadas e identificadas, en el tema de seguridad marcado por diversas disposiciones de OACI y SCT establecen que inclusive el equipaje de mano del personal diplomático puede ser inspeccionado si no está marcado como valija, lo que genera contradicciones

---

<sup>58</sup> Las NOM-011-SCT3-1994 y NOM-020-SCT3-1994 establecen los criterios de utilización de equipos de seguridad y de revisiones manuales, revisiones aleatorias de pasajeros. Asimismo, establece los criterios para el transporte de mercancías peligrosas como son las armas de fuego, mismas que deberán ser transportadas en el área de carga para estar inaccesible al pasajero.

<sup>59</sup> En caso de que un pasajero no aborde se debe garantizar que el equipaje facturado sea retirado de la aeronave, ya que además de los riesgos que implica para la seguridad de la aeronaves, algunos países como Cuba establecen multas de hasta \$5,000 dólares en caso de que arribe un equipaje sin pasajero.



respecto a la actuación de otras autoridades, por ejemplo, la Ley Aduanera establece la prohibición de inspección a equipaje del personal diplomático<sup>60</sup>, -

Los representantes de las instituciones del gobierno federal, la autoridad aeroportuaria, los concesionarios o permisionarios de transporte aéreo nacionales e internacionales y las administraciones aeroportuarias tienen la responsabilidad de presentar programas de seguridad que eviten menoscabar la seguridad de la aviación civil en México.

Considerando lo anterior, debemos precisar que en cuanto al tema de seguridad no podemos hablar de términos absolutos, ya que el establecimiento de medidas esta intrínsecamente vinculado al costo de operación, es decir una mejor seguridad significa un mayor costo de operación, en ese sentido, los concesionarios del transporte aéreo deben elegir respecto al grado de cobertura a alcanzar.

Debemos subrayar el hecho que respecto a la seguridad nacional, la seguridad área actúa conforme a lo que consideramos una amenaza en un momento determinado y desde luego respecto a la disponibilidad de recursos materiales. En ese sentido, las metas respecto a la seguridad de las operaciones deben basarse en los valores a conservar con los mínimos recursos.

---

<sup>60</sup> Reglamento de la Ley Aduanera, "Artículo 81 "El equipaje personal que introduzcan al país o extraigan del mismo los embajadores, ministros plenipotenciarios, encargados de negocios, consejeros, secretarios y agregados de las misiones diplomáticas o especiales extranjeras, cónsules y vicecónsules, así como su cónyuge, padres e hijos, no estará sujeto al mecanismo de selección aleatoria ni a la revisión aduanera, siempre que exista reciprocidad internacional", Diario Oficial de la Federación 28 de octubre de 2003.

## 2.2 La Seguridad de la Aviación Civil en la Agenda Nacional de Riesgos

Al abordar el tema de la Seguridad Nacional no debemos dejar de lado el papel que tiene la Agenda Nacional de Riesgos<sup>61</sup> y en este caso la importancia brindada a la seguridad de la aviación civil.

Martín Hernández Bastar<sup>62</sup> establece que en la actualidad los Estados enfrentan asuntos estratégicos prioritarios en diversas materias y con múltiples competencias, por lo que, en el proceso de la política se tiene que traducir en un problema público y aceptado por el gobierno en turno. Entonces, los problemas deben incorporarse a la denominada Agenda de Riesgos cuando su solución se ubica en la esfera pública dedicada a la convivencia colectiva plural y organizada, en donde los ciudadanos realizan sus actividades y manifiestan sus intereses<sup>63</sup>.

Es importante considerar que la integración de la Agenda de Riesgos se conjugan diversos factores para definir los temas que resultan prioritarios, ejemplo de ello es el papel que juegan los grupos de interés o incluso los esquemas mentales de los funcionarios responsables de elaborarla, ya que “quien define decide”.

Asimismo, entendamos que los problemas públicos en la mayoría de los casos no resulta sencillo resolver, por su escala, complejidad o interdependencia, haciendo necesario un actuar de una multiplicidad de variables que considerar y utilizar para

---

<sup>61</sup> El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define entre sus diversas acepciones como “contingencia o proximidad de daño”, sin embargo, en este caso debemos considerarlo como la posibilidad de que un fenómeno se registre y las posibles consecuencias del mismo.

<sup>62</sup> Hernández Bastar, Martín, *Agenda Institucional y Seguridad Nacional en México* en El contexto actual de la Seguridad Nacional en México. Una propuesta de Agenda Institucional, INAP, México, 2001, pp. 266.

<sup>63</sup> Boladeras Cucurella Margarita en La opinión pública en Habermas Los ciudadanos son portadores del espacio público y en él expresan problemas de los distintos ámbitos de su vida privada. El medio propio es la interacción comunicativa, es decir, la práctica comunicativa cotidiana que se produce a partir de la inteligibilidad general de los lenguajes naturales. Este intercambio comunicativo produce argumentos, influencias y opiniones”, URL <http://www.portalcomunicacion.com/esp/pdf/dest/habermas/0211217526051.pdf>, consultada el 18 de mayo de 2010.

su atención. Otro factor que influye en la instrumentación de acciones de atención a los temas plasmados en la Agenda de Riesgos es lo limitado de los recursos con que cuenta el gobierno en relación a los problemas públicos cuya solución total termina siendo en la mayoría de las veces incompleta.

Partiendo de esa idea, Hernández Bastar señala que no “existe una solución total de los asuntos, sino una resolución en donde se debe hacer frente de manera consecuente y firme, hasta que el asunto se integre a una agenda sistemática de gobierno<sup>64</sup>”, asumiendo que ante la imposibilidad de dar una solución total, las grandes problemáticas sean divididas en pequeños problemas manejables, no solo por cuestiones de conocimiento, sino de recursos disponibles o capacidades.

Del mismo modo, considera que en el análisis y actuación de los asuntos del Estado se pueden identificar claramente dos tipos de agenda. La primera llamada en algunos casos “sistémica”, “pública”, “Constitucional” y la segunda, “institucional”, “formal” o “gubernamental”, donde la primera los integrantes de la clase política definen los temas merecedores de atención dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente.

Es importante recordar que si bien la Agenda es del gobierno, los problemas que se consideran para la elaboración (la componen) se originan y configuran en el sistema político, el cual a su vez integra a todos los actores que, de una u otra forma, participan en el reparto ejercicio del poder político. Asimismo, al ser cuestiones que inquietan y son relativas a los intereses de los ciudadanos, estos consideran que deben ser asuntos a considerar por el estado, y por lo tanto, materia de atención por parte del gobierno<sup>65</sup>.

“Desde el punto de vista político, el factor con mayor peso en la celebración de la agenda de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso, así como las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno.

---

<sup>64</sup> Hernández Bastar, Martín, Ibidem p. 163

<sup>65</sup> Ibidem pp. 167-168

El segundo tipo tiende a ser definida “como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional<sup>66</sup>”, lo anterior representa la base de las decisiones de gobierno al momento de elegir los asuntos y prioridades de acción.

En este estudio retomaremos la definición sobre Agenda de Riesgos establecida por Martín Hernández Bastar la cual señala:

Por Agenda de gobierno sistémica e institucional se define el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.

En el ámbito internacional no puede soslayarse debido a que también puede influir en la construcción o resolución de problemas públicos y, por lo tanto, en la integración de la Agenda de Riesgos en materia de seguridad de la aviación, no solo con los Estados que tenemos frontera común, sino con aquellas naciones con la compartimos alguna relación. En la actualidad existen tres planos que interactúan en el plano internacional el militar, económico y el de las actividades ilegales.

El plan o militar identificado como los Estados Unidos como la potencia por excelencia; el económico por el grado de desarrollo de los ejes de la Unión Europea, Estados Unidos, China, India, Japón y otras potencias asiáticas; y por último, el de las actividades ilegales ligadas al tráfico de armas nucleares, narcotráfico, tráfico y trata de personas que por su propia naturaleza resulta de lo más incierto combatirlo.

---

<sup>66</sup> Ibidem pp. 165-166

Rafael Gerardo Ríos García<sup>67</sup> establece que las prioridades de la Agenda de Riesgos han sufrido afectación en los últimos años, ya que en materia de seguridad, temas como el terrorismo se sumaron a los de migración y narcotráfico como puntos de interés en la relación con los Estados Unidos, es decir que luego de los atentados de 2001 en Nueva York, enfrentamos un mundo diferente. Inclusive la presencia de actores sociales ha alcanzado una presencia transnacional trastocando la idea que la seguridad se circunscribía a la existencia de un mundo bipolar.

Considera que ante los retos actuales, las acciones en materia de prevención juegan un papel fundamental o de primera línea de acción para hacer frente al problema.

Respecto a la delincuencia organizada y el terrorismo<sup>68</sup>, en el primer caso habrá para promover acciones fundamentalmente de orden interno en tanto que en el segundo es indispensable considerar acciones multilaterales. Los principales riesgos<sup>69</sup> a la seguridad interna de México, en materia de delincuencia organizada lo constituye el narcotráfico, el tráfico y trata de personas como flagelos que atentan a la seguridad de los ciudadanos y vulneran el estado de derecho, ya no sólo por los recursos con que se maneja y que corrompe a la sociedad, sino por el grado de violencia con que se ha manifestado.

---

<sup>67</sup> Ríos García, Rafael Gerardo, Riesgos a la Seguridad Interna en el México Actual, URL: [http://csis.org/files/media/csis/events/060911\\_rios.pdf](http://csis.org/files/media/csis/events/060911_rios.pdf), consultada el 18 de abril de 2010.

<sup>68</sup> Beck, Ulrich, en *Sobre el terrorismo y la guerra*, Barcelona, Paidós, 2003, p. 15-16. señala respecto al terrorismo que “nuestro lenguaje fracasa en la misión de informar a las generaciones futuras de los peligros que hemos generado en el mundo al servirnos de determinadas tecnologías-El mundo moderno incrementa al ritmo de su desarrollo tecnológico la diferencia entre dos mundos: el de el lenguaje de los riesgos cuantificables, en cuyo ámbito pensamos y actuamos, y el de la inseguridad no cuantificable, que también estamos creando.”

<sup>69</sup> “El concepto de riesgo es un concepto moderno. Presupone que se toman decisiones e intenta hacer previsible y controlables las imprevisibles consecuencias de las decisiones que se toman como civilización. [...] lo novedoso de la sociedad del riesgo mundial es que nuestras decisiones como civilización desatan unos problemas y peligros globales que contradicen radicalmente el lenguaje institucionalizado del control [...] Pues la otra cara de admitir la presencia de peligros es reconocer el fracaso de las instituciones, cuya legitimidad se deriva de su afirmación de dominar el peligro.” Ibidem p. 16-18.

En los últimos años, el narcotráfico en México se ha caracterizado no sólo por la disputa entre las principales organizaciones delictivas por los centros de almacenamiento y distribución de drogas, producto principalmente por el incremento alarmante del consumo de cocaína, sino además por la violencia registrada contra la población civil ya sea física o de coacción y extorsión<sup>70</sup>.

Dentro de ese marco, la seguridad de la aviación civil se ve afectada pues es la aviación comercial la que puede ser usada por la delincuencia organizada con fines de extorsión o amenaza a los empleados o funcionarios que convergen en los aeropuertos, como son las autoridades responsables de la seguridad o los trabajadores de las concesionarias del transporte aéreo.

Otro elemento ligado a la delincuencia organizada es la migración y desde luego el tráfico y trata de personas<sup>71</sup>, lo que ha afectado las relaciones entre México con los Estados Unidos y Canadá. La reciente imposición de visas para el ingreso por parte del gobierno canadiense a los turistas de México se debió al arribo constante por vía aérea de connacionales para pedir asilo argumentando riesgos en caso de regresar a nuestro país. En ese sentido la creciente demanda de seguridad en las fronteras y, en entre ellas, los aeropuertos internacionales exigen una creciente demanda de seguridad en el tránsito de personas y bienes.

Respecto al terrorismo<sup>72</sup> debemos considerar que es un fenómeno de motivación ideológica que se fundamenta en la creencia en el valor del terror manifestado en hechos de violencia extrema y da lugar a una estrategia que reúne cuatro

---

<sup>70</sup> Muchas ciudades de México como el Distrito Federal, Ciudad Juárez, Chihuahua; Monterrey, Nuevo León, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros en Tamaulipas; Zamora y Morelia en Michoacán; Acapulco, Guerrero; Cancún, Quintana Roo; Cuernavaca, Morelos y Veracruz, entre otras, se han registrado acciones ya no solo contra los integrantes de la delincuencia organizada sino que han afectado incluso a la población civil.

<sup>71</sup> La trata de personas se ha consolidado como los delitos que después del narcotráfico representa mayores ingresos, lo que ha propiciado la proliferación de bandas dedicadas a ello, principalmente en la frontera sur con la participación de las Maras y en la frontera norte con el crimen organizado.

<sup>72</sup> El Diccionario de la Lengua Española define al terrorismo como “dominación por el terror y sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror”, *ibidem* Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, tomo X, 2001, p. 1471.

características principales: es impredecible; es desproporcionado considerando el objetivo buscado y los medios utilizados; es indiscriminado; y por último, sus efectos se extienden a la totalidad de la población al involucrar a víctimas inocentes. Ante ello, se genera la angustia de ser víctimas de un ataque brutal imprevisto, sin causa ni razón.

El Diccionario Jurídico Mexicano<sup>73</sup>, define al terrorismo como:

...del Latín terror, que deriva a su vez del verbo terreo, que significa “yo amedrento”, “yo aterrizo”). La palabra terrorismo deriva de terror, comenzó a difundirse a consecuencia de los métodos de la llamada época del “terror” en la Revolución Francesa...

...el terrorismo es una acción humana intencional, destinada a producir temor o terror, en una persona o grupo de ellas, usando medios ilegítimos, casi siempre violentos y con fines políticos...

...se impondrá una pena de prisión de dos a cuarenta años y multa de hasta cinco mil pesos, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando explosivos...

...Aunque el terrorismo constituye un ataque contra el estado no se considera en el Código Penal como delito político, por lo que sus autores no reciben el tratamiento privilegiado que nuestra legislación reserva a los reos de delitos políticos...

..el terrorismo ha sido practicado por numerosos movimientos nacionalistas (irlandés, vasco, etc.) y por algunas sociedades secretas...

...algunos autores ubican las raíces del terrorismo en la crisis de la sociedad. Se afirma que se acude al terrorismo cuando una sociedad es demasiado sólida para transformarla mediante los instrumentos políticos ordinarios...

...la Asamblea General de las Naciones Unidas inició las tareas para una definición de terrorismo internacional, tomando en cuenta que son actos terroristas: a) aquellos encaminados en contra de las personas que gozan de privilegios e inmunidades concebidos por el derecho internacional, tales como jefes de estado o de gobierno, miembros del servicio diplomático, o consular, etc.; b) cualquier actividad que tenga como propósito el secuestro de aeronaves comerciales; y c) considerando que quien exporta terrorismo exporta violencia...

En ese sentido, el terrorismo ha diversificado sus patrones de actuación y se presenta como un riesgo difuso al involucrar actores de diversas tendencias y nacionalidades que se constituyen en objeto de difícil detección, lo que ligado con la ubicación geográfica y como ya señalamos el número de operaciones aéreas de

---

<sup>73</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1996, editorial Porrúa, Tomo IV 3081-3083.

nuestro país con destino a los Estados Unidos, representa un riesgo que obliga a reforzar las medidas de seguridad en la materia respecto a la aviación civil comercial.

Aunque el objetivo de este apartado no es sumarnos al debate y proponer un nuevo concepto de la palabra terrorismo, para el desarrollo del propio tema debemos dejar claro que terrorismo puede ser catalogado como una acción o una serie de acciones violentas que se ejecutan para desestabilizar a un tercero, generalmente un gobierno.

“El terrorismo trata de imponerse como actor autónomo, superando la dependencia del apadrinamiento de ciertos Estados, y en su afán de consecución de sus objetivos, representa una amenaza de primer orden para las democracias”<sup>74</sup>

Si el concepto de terrorismo ha causado tanta polémica, las medidas y acciones que debían ejecutarse lo han sido más, dado las distintas acepciones políticas y los diversos sistemas gubernamentales que existen en la actualidad.

En las condiciones actuales existe un incentivo estratégico para que México sea espacio de actividades de grupos radicales, por ello es fundamental que se mantenga como un tema de seguridad compartida y de necesaria cooperación internacional. Es indudable que para su combate debe existir una estrategia multilateral que conjunte acciones de inteligencia y oficios diplomáticos. Lo que está en juego no es el éxito o el fracaso de un gobierno en particular, sino las condiciones de desarrollo político, social y económico del país, es decir, la viabilidad del proyecto de nación

---

<sup>74</sup> Daniel Sansó-Rubert Pascual. *Seguridad Vs Libertad: El papel de los servicios de inteligencia. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, nº 48 (2004) Universidad de Valencia.*



En México de acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, Programa de Seguridad Nacional 2009-2012, Reglamento para la coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, entre otras disposiciones legales, se establece que la Presidencia de la República a través del Consejo Nacional de Seguridad Nacional define cada año cuales son los temas de Agenda Nacional de Riesgos.

Agenda de inteligencia para la seguridad nacional de México comprende diversos asuntos entre los que destacan el narcotráfico, los grupos subversivos, ingobernabilidad, estabilidad económica, la inseguridad pública, el crimen organizado, terrorismo internacional y aspectos estratégicos como energía, demografía, ecología, alimentación educación, entre otros.

Según la definición del Centro de Investigación y Seguridad Nacional:

La Agenda Nacional de Riesgos es un instrumento, entre otros, de coordinación y seguimiento de esfuerzos de las instancias de seguridad nacional y de cooperación con entidades federativas y Municipios por una parte y con Estados y Organismos Internacionales, por el otro. Es decir, dicha agenda se integra por la relación de fenómenos actuales o de realización probable, que ponen en peligro la seguridad nacional. En ese contexto, La Agenda Nacional de Riesgos es una guía de temas y fenómenos respecto de los cuales el CISEN debe generar inteligencia”<sup>75</sup>

La Agenda Nacional de Riesgos (ANR) es un producto de inteligencia y un instrumento prospectivo que identifica riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, la probabilidad de su ocurrencia, las vulnerabilidades del Estado frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de los mismos. Asimismo, permite orientar las labores de inteligencia, así como las acciones, los mecanismos de coordinación y las políticas en materia de Seguridad Nacional encaminadas a dar continuidad al proyecto de Nación en el corto, mediano y largo plazo.

La ANR es aprobada anualmente por el Presidente de la República en el seno del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) a propuesta del Secretario Técnico. Para su integración toma en consideración tanto el entorno nacional como el internacional, así como las aportaciones de las dependencias que lo

---

<sup>75</sup> “Agenda de Riesgos” CISEN, URL [http://www.sisi.org.mx/jspsi/documentos/2008/seguimiento/04100/0410000019908\\_065.pdf](http://www.sisi.org.mx/jspsi/documentos/2008/seguimiento/04100/0410000019908_065.pdf), consultada el 22 de mayo de 2010.

integran con base en los lineamientos establecidos por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa para la Seguridad Nacional<sup>76</sup>.

#### Definiendo como Riesgos<sup>77</sup>

Entre las responsabilidades del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) está la de proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho.

Se definen en la Agenda Nacional de Riesgos por el Consejo de Seguridad Nacional tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Seguridad Nacional. Se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales.

Efectos Orientan la ejecución de la política de Seguridad Nacional desde un punto de vista estratégico sobre la probable ocurrencia de hechos o fenómenos que tengan la capacidad de vulnerar la Seguridad Nacional.

Orientación La perspectiva de los riesgos es estratégica, centrada en la disuasión y en la prevención.

Por lo anterior, la Agenda Nacional de Riesgos del CISEN está orientada a los esfuerzos de investigación y análisis para proporcionar rumbo a la labor de inteligencia, dirigiendo su visión en términos de prioridades, siendo necesario seleccionar los objetivos y metas, así como la construcción de escenarios. Para el CISEN la agenda es un recurso que ayuda a suplir las deficiencias implícitas en la falta de regulación o normatividad apropiadas, de modo que si bien se carece de recursos normativos tales como derechos y obligaciones, facultades y prerrogativas, tampoco se arriesga la eficiencia del servicio exponiéndolo a la discrecionalidad y la arbitrariedad.

---

<sup>76</sup> Página oficial del CISEN, URL: <http://www.cisen.gob.mx/>, consultada el 22 de mayo de 2010.

<sup>77</sup> Amenazas y Riesgos” CISEN, URL: [http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg\\_amenazas\\_riesgos.htm](http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg_amenazas_riesgos.htm), consultada el 22 de mayo de 2010.

### **2.3 Después del 9/11: Contexto y perspectiva para México.**

En el ámbito de la aviación civil internacional, los atentados del 11 de septiembre de 2001 perpetrados a través del secuestro de cuatro aviones<sup>78</sup> contra objetivos de los Estados Unidos, entre ellos el WTC<sup>79</sup> en Nueva York<sup>80</sup>, obligó a replantear las acciones de seguridad y ampliarlas para prevenir actos de interferencia ilícita, destacando la creación de la TSA<sup>81</sup>, es decir, se implementaron cambios en las medidas de seguridad a nivel internacional, trastocando principalmente las acciones implementadas por los denominados países emergentes.

Antes del 9/11 el terrorismo se contemplaba a través de una ventana como un acto que parecía ajeno al continente americano, pero ver al país más poderoso del mundo sacudirse como lo hizo, cambió la perspectiva de los más incrédulos que se quedaron azorados con la cobertura mediática<sup>82</sup> que dio a conocer al mundo uno de los espectáculos más lamentables de la historia moderna.

---

<sup>78</sup> Los ataques se caracterizaron por el empleo de aviones comerciales como armamento, los vuelos secuestrados fueron: el vuelo 11 de American Airlines con origen en el Aeropuerto Internacional Logan en Boston, Massachusetts y destino al Aeropuerto Internacional de Los Ángeles; el vuelo 175 de United Airlines con origen en el Aeropuerto Internacional de Boston y con destino al Aeropuerto Internacional de Los Ángeles; el vuelo 77 de American Airlines con origen en el Aeropuerto Internacional Washington-Dulles, cerca de Washington DC, con destino al Aeropuerto Internacional de Los Ángeles; y por último el vuelo 93 de United Airlines que cubría la ruta del Aeropuerto Internacional Libertad de Newark (New Jersey) hacia el Aeropuerto Internacional de San Francisco.

<sup>79</sup> Los ataques del 11 de septiembre se saldaron con un total de 3,025 víctimas mortales, más los 19 secuestradores aéreos que perpetraron los atentados. El número de víctimas mortales al Pentágono fue de 184, según el Departamento de Defensa. Otras personas murieron cerca de Shanksville (Pensilvania), cuando se estrelló un tercer avión tras un motin protagonizado por los secuestradores.

<sup>80</sup> Contra las Torres del WTC ya se había registrado un atentado el 26 de febrero de 1993, cuando a las 12:17 horas en el estacionamiento de la Torre 1 (norte) fue explotado un camión con 680 kilos de explosivos en su interior. El objetivo de los conspiradores era el que la Torre Norte se derrumbara sobre la Torre Sur y asesinar a miles de personas. El resultado de tal acción fueron seis muertes y 1,042 heridos.

<sup>81</sup> La Transportation Security Administration (TSA) se creó a raíz del 9/11 para reforzar la seguridad de los sistemas de transporte de los Estados Unidos, es responsable de la seguridad en los aeropuertos desplegando una fuerza de trabajo Federal para examinar a todos los pasajeros de líneas aéreas comerciales y equipaje. En marzo de 2003, TSA fue transferida del Departamento de Transporte al Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos.

<sup>82</sup> La cobertura en medios que se dio al ataque a los principales símbolos del poderío de los Estados Unidos, económico respecto a las Torres del WTC y militar respecto al Pentágono reconfiguró la idea de seguridad a nivel internacional.

Aunque en América Latina han sucedido actos terroristas que han desestabilizado la seguridad de un país<sup>83</sup>, ninguno ha tenido la magnitud que registró el ataque contra las Torres Gemelas, ninguno ha provocado tantas muertes y ninguno ha provocado el incremento desbordado de las medidas de seguridad y defensa de una nación.

Para los países emergentes en América Latina, hasta entonces sus mayores enemigos eran los propios grupos o actores sociales internos y aunque la amenaza terrorista siempre ha sido un punto de riesgo para los gobiernos del mundo, éste se convirtió en uno de los principales temas de seguridad, sobre todo para aquellas regiones que por razones políticas y/o sociales eran más vulnerables a un atentado terrorista. Es innegable que cuando la inteligencia estadounidense falló, el mundo se estremeció al mismo tiempo que provocó un masivo proceso de revisión de las medidas de seguridad e inteligencia interna.

En el texto "Seguridad Vs Libertad: El papel de los servicios de inteligencia" de Daniel Sansó-Rubert Pascual<sup>84</sup>, el autor establece que las amenazas que debemos enfrentar se caracterizan por su asimetría, por ser multidimensionales y difícilmente predecibles, y por ser susceptibles de afectar al conjunto de la comunidad internacional. Los Estados, han visto paulatinamente mermadas sus capacidades autónomas de gestión y respuesta eficaz ante estos nuevos desafíos a su seguridad y defensa. En este sentido, las tendencias en el ámbito de la seguridad no son distintas a las consecuencias de la globalización en otros campos.

Si las amenazas se han convertido hoy en día en un riesgo mundial, si han logrado globalizarse e introducirse en más de un sistema a la vez, entonces ¿por qué no pensar en un remedio similar?, una medida que sea eficaz para todos, que

---

<sup>83</sup> La mayoría de ellos efectuados por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia desde su conformación en 1964 hasta la actualidad, aun cuando se había reducido este tipo de actos después de la muerte de uno de sus líderes, Manuel Marulanda, mejor conocido como Tirofijo, en marzo de 2008.

<sup>84</sup> Ibidem, Daniel Sansó-Rubert Pascual.

pueda contrarrestar el efecto dominó y que se convierta en un arma invencible contra el enemigo común, seguramente la respuesta tiene muchas vertientes, pero sin duda una de ellas tiene que ver con que el enemigo aún es invisible y no se puede confiar en todos, pero tampoco en nadie y la estrategia deja de ser estrategia cuando su propósito se masifica y populariza.

De esta manera, América Latina, y desde luego nuestro país, ha enfrentado las consecuencias del 9/11 con los recursos y medidas a su alcance, y respondiendo en cierta medida a las expectativas de las potencias mundiales que han reforzado sus políticas de seguridad interna afectando las disposiciones de otras naciones, sobre todo con las que mantienen mayor flujo de visitantes. De ahí que la regulación en materia de seguridad aérea se ha incrementado afectando considerablemente la rentabilidad de las aerolíneas, pues ahora se tiene que invertir mucho más en medidas de seguridad.

No obstante, mientras la preocupación de los países desarrollados era y es evitar un ataque terrorista, la de los países emergentes se centra en inhibir el tránsito de terroristas, su refugio y financiamiento por las repercusiones que se pueden generar en materia de cooperación, principalmente con los Estados Unidos de América y nuestro país con mayor razón por su posición geográfica y por las múltiples relaciones comerciales con que se cuentan.

Existen opiniones que señalan que las acciones implementadas por los países de América Latina, entre ellos México, han vulnerado parte de su soberanía, ya que “el terrorismo está provocando una ingente demanda de seguridad que se está implantando ya en detrimento de las libertades y los derechos individuales, justificando el intervencionismo y la tutela proteccionista estatal, y en no pocos casos –especialmente en países en vías de desarrollo, sobre todo en el mundo árabe-musulmán–, esas mismas razones se invocan para legitimar el refuerzo de regímenes de carácter dictatorial”<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Ibidem.

No obstante, dichas medidas aún no se equiparan con las diseñadas por Estados Unidos que ha desplegado toda una serie de recursos humanos y tecnológicos como mecanismos de inteligencia, fomentando todo un debate sobre los derechos civiles y la libertad de los individuos, principalmente al momento de pasar las inspecciones de las autoridades migratorias al arribo a territorio estadounidense.

El mismo Daniel Sansó-Rubert Pascual considera que el incremento de las facultades de los servicios secretos norteamericanos como el FBI, CIA, ICE, facilitándose no sólo el intercambio de información entre las distintas agencias, herramienta indispensable, sino posibilidades más peligrosas como el acceso a determinados datos de carácter personal sin autorización judicial, un mayor control sobre las comunicaciones y otras medidas que abiertamente vulneran derechos trascendentales de los individuos y no siempre se justifican suficientemente.

Por su parte, Ana María Salazar<sup>86</sup>, establece que “en adelante las amenazas a la integridad de un país ya no se presentarán en forma de la invasión de un ejército extranjero, sino que serán parte de la acción nefanda de los terroristas internacionales que, al amparo de las sombras y persiguiendo fines oscuros, actúan contra el orden establecido en cualquier país del mundo”<sup>87</sup>, lo que aumenta los riesgos de sufrir afectaciones por la política de los Estados Unidos, que basados en amenazas reales o ficticias establezca políticas que afecten a nuestro país en relación a su política migratoria, comercial o de intervención.

Agrega que “en nuestro continente de habla española, los temas de Seguridad Nacional tienen rostros diferentes al terrorismo, y se expresan en formas muy diversas. Son graves amenazas a los países latinoamericanos, la ingobernabilidad, el narcotráfico, el crimen organizado y la guerrilla”<sup>88</sup>, si bien en

---

<sup>86</sup> Ana María Salazar, “El nuevo desorden mundial” en Seguridad Nacional Hoy, el reto de las democracias, México 2002, Nuevo Siglo Aguilar.

<sup>87</sup> Ibidem p. 13

<sup>88</sup> Ibidem p.13

México las expresiones de ingobernabilidad no resultan tan manifiestas, hoy día las acciones de grupos anarquistas vinculados con guerrilleros, pero sobre todo acciones del crimen organizado como el narcotráfico, han vulnerado la estabilidad de la sociedad en muchos rincones del país. Los recientes atentados con coche bomba en Ciudad Juárez, Chihuahua, muestran el grado de capacidad de enfrentamiento de tales grupos y del control que ejercen en los puntos fronterizos.

Considera que:

“lo sorprendente no fue que hubiera un ataque terrorista en Estados Unidos, sino que esto no hubiese sucedido antes, para ser terrorista se requieren relativamente pocos recursos, en comparación con los gastos de defensa de un país como Estados Unidos. El arma principal del terrorismo son los individuos dispuestos a matar inocentes y a morir ellos mismos por la causa. Y no hay dinero, tecnología, ni recursos en el mundo que puedan dar a un país seguridad absoluta frente a este tipo de amenazas”<sup>89</sup>.

Agrega que:

“muchos países del continente recordarán el 11 de septiembre como la fecha en que el mayor número de ciudadanos de diversas nacionalidades latinoamericanas perdieron la vida en un acto terrorista”<sup>90</sup>.

Ahora bien, “los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 confirmaron la importancia de considerar a la política interior mexicana en el diseño de la política de seguridad interior de los Estados Unidos de América. El terrorismo no figuraba en los temas destacados en la agenda bilateral, en tanto que el proceso de globalización dista mucho de circunscribirse al plano estrictamente económico”<sup>91</sup>, por ello, hoy día las múltiples acciones del narcotráfico (ejecuciones, enfrentamientos, atentados), junto con otros fenómenos como la migración han generado tensiones entre los gobiernos de los Estados Unidos y nuestro país.

Luego de lo que comúnmente se conoce como 9/11, el terrorismo representó un factor crítico en la política exterior de los países del continente americano, entre

---

<sup>89</sup> Ibidem p. 17.

<sup>90</sup> Ibidem p. 19

<sup>91</sup> Ríos García, Rafael Gerardo, Riesgos a la Seguridad Interna en el México Actual, op cit.

éstos México. Si bien nuestra política de no-intervención estuvo vigente por varias décadas, no se evitó que acciones de cooperación entre ambos países se presentaran, sin embargo, los ataques propiciaron que el Gobierno mexicano demostrara su solidaridad a su vecino del norte y principal aliado comercial.

Estrategias trilaterales de seguridad han sido impulsadas, desde cartas de entendimiento mutuo hasta iniciativas que incluyen la integración de grupos trilaterales o bilaterales para el combate al terrorismo y el crimen organizado, teniendo como objetivo primordial garantizar la seguridad de la región.

No podemos dejar de lado que el riesgo de desastres y secuestros aéreos<sup>92</sup> juega un papel fundamental como riesgo para la seguridad de la aviación en el marco de la Seguridad Nacional. De ello se desprende que los flujos aéreos e instalaciones aeroportuarias sean consideradas como un límite fronterizo donde la Seguridad Nacional está íntimamente relacionada. En este marco, como vecino y aliado comercial de Estados Unidos, se reconoce la importancia de impulsar estrategias para combatir expresiones como el terrorismo, narcotráfico y subversión que reditúen en la construcción de la seguridad que la región de América del Norte requiere en el contexto actual.

Sin embargo, las diferencias tan marcadas entre los países de la región dan cuenta de un análisis y grado de orientación de las estrategias de combate para garantizar la Seguridad Nacional, resultando obligado el análisis desde la misma perspectiva y variables para identificar vulnerabilidades y amenazas vigentes en materia de Seguridad Nacional y análisis de riesgos.

Por otro lado, existen opiniones que consideran que los atentados del 9/11 si bien no fueron orquestados por la administración del entonces William W. Bush, si

---

<sup>92</sup> Definidos por la OACI como Actos de Interferencia Ilícita.



fueron permitidos, a fin de poder justificar acciones militares contra países de Medio Oriente, entre ellos Santiago Camacho Hidalgo<sup>93</sup>, define que:

...el 11 de septiembre de 2001, a las 08:45 de la mañana, hora local de Nueva York, la humanidad comprendió de la forma más dura posible que, encontrar de la opinión de los pensadores de moda, la historia no ha terminado. Conceptos que horas antes parecían irrefutables, como la hegemonía e invulnerabilidad de Estados Unidos, quedaron entredicho por la tremenda fuerza de los acontecimientos. Los norteamericanos ya habían padecido el azote del terrorismo en dos ocasiones: en 1993 con el primer atentado contra el World Trade Center y en 1995 con la voladura del edificio federal de Oklahoma City” además que “el Pentágono símbolo del poderío militar norteamericano y las Torres Gemelas, emblema de su pujanza económica, habían caído bajo el ataque de un agresor externo<sup>94</sup>.

Lo que califica como negligencia criminal ya que uno de los aspectos de los atentados del 11 de septiembre que más llama la atención es el como fue posible la planeación y ejecución las frente a las agencias de inteligencias consideradas las mejores del planeta como son el Buró Federal de Investigaciones<sup>95</sup> (FBI), Agencia Central de Investigaciones (CIA) y de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA, por sus siglas en ingles). Además que casi al mismo tiempo la FAA informa a las compañías aéreas de que grupos terroristas preparan el secuestro de aviones.

Además de otras inconsistencias como lo fueron las relaciones comerciales entre las familias Bush y Bin Laden; que las cinco baterías antimisiles que protegen al pentágono y dos escuadrones de cazas de la fuerza área y marina no hayan impedido el impacto del vuelo 77 procedente de Boston no chocó contra el Pentágono.

---

<sup>93</sup> Camacho Hidalgo, Santiago, “La Gran Impostura” en 20 Grandes conspiraciones de la historia, editorial El Ateneo, 2003, Buenos Aires, pp 328-331.

<sup>94</sup> Ibidem p. 328.

<sup>95</sup> El 5 de julio de 2001 Richard Clarke máximo responsable de la lucha antiterrorismo en Estados Unidos advierte sobre el peligro de atentados en una reunión con miembros del FBI y la Agencia Federal de Aviación (FAA), “algo espectacular va a ocurrir aquí y va a ocurrir pronto”. A principios de 2001, Richard Clarke había realizado una serie de propuestas para mejorar la seguridad del país en prevención de un eventual ataque terrorista, propuestas que no tuvieron la aprobación del presidente Bush hasta agosto. Además que el 15 de agosto de 2001, agentes de la oficina del FBI en Minnesota detuvieron a Zacarías Musauí, matriculado en una escuela de aviación local que había sido denunciado por sus profesores a los que les pareció sumamente extraño su empeño de no querer aprender a despegar o aterrizar, sino solo el manejo de un avión comercial en vuelo.

...se hace difícil creer que aquel tercer avión no fue detectado, pero es mucho más duro pensar que fue detectado y rastreado durante más de media hora y no se tomó ninguna medida al respecto porque los oficiales al mando no supieron que hacer...<sup>96</sup>

Más allá de la polémica que las múltiples versiones que sobre este hecho se puedan generar, el factor incorporado a partir de ese momento que es el temor a acciones terroristas genera entre las naciones la necesidad de cumplir con la normatividad internacional en materia de seguridad aérea para garantizar el evitar acciones de tal magnitud.

No olvidemos que la cuestión radica principalmente en los graves problemas que causa el terrorismo<sup>97</sup>, incluso cualquier actividad violenta como las acciones del narcotráfico en nuestro país, ya que por su gravedad y violencia han quebrado la tranquilidad de la sociedad y aumenta los costos de actividades económicas como la transportación aérea, que en la actualidad debe invertir una importante cantidad de recursos en acciones de seguridad<sup>98</sup>, como son las inspecciones a equipajes, pasajeros y carga en general, lo que afecta la economía de los países.

Otro factor, es que la superación de un acto terrorista, más allá de las consecuencias económicas o militares, está vinculado con el hecho que hace objetivo de la violencia a la sociedad, con lo que unos podrían considerar un mero delito y otros un acto de defensa de la libertad, quedando en muchos casos un problema de naturaleza moral.

Otra de las repercusiones a considerar luego del 9/11 ha sido la influencia de los Estados Unidos en la definición de la Agenda Internacional de Riesgos y sus repercusiones para nuestro país, pues siendo Estados Unidos la mayor potencia del mundo, no es de extrañarse que se ejerció presión por parte de los organismos y autoridades internacionales que solicitaron mayor intromisión de los países en

---

<sup>96</sup> Ibidem

<sup>97</sup> Existen consideraciones que establecen que es imposible superar las consecuencias de un acto terrorista, por lo que sólo podemos limitarnos a establecer las condiciones de previsión necesarias para tratar de evitarlo o en su caso, limitar sus consecuencias.

<sup>98</sup> En la actualidad se observa una sociedad con un alto grado de preocupación por la seguridad y al mismo tiempo una negación a asumir los costos en materia de libertades que ello implica.

problemáticas que vulneraban las medidas internacionales de seguridad, entre ellas las relacionadas con la aviación civil.

Aunque antes del 9/11 México tenía incluido en su Agenda Nacional de Riesgos el tema de terrorismo, no contaba con una legislación y carecía de expertos sobre el mismo, por lo que el proceso de adaptación ha sido largo, sin embargo, hoy México cuenta con una Ley de Seguridad Nacional y desde 2007 una Ley contra el Terrorismo, que todavía es cuestionada por la ambigüedad de algunos conceptos.

Si bien es cierto que nos hemos centrado en el tema de terrorismo, existen otras amenazas en la Agenda Nacional de Riesgos que son producto de la influencia de los Estados Unidos y que han variado dependiendo de las coyunturas en las que el país americano se ha visto envuelto, entre ellas los problemas migratorios, el tráfico de armas y desde luego las acciones del crimen organizado ligado al narcotráfico.

Recordemos que el narcotráfico y el crimen organizado se han convertido en un problema de seguridad nacional para nuestro país, el primero por los riesgos de corrupción, manejo de influencias y daños a la salud, en virtud de las grandes sumas de dinero que se manejan en esas actividades. El segundo, por el riesgo que representan bandas delincuenciales perfectamente organizadas y en muchos casos coludidas con las mismas autoridades y que al ser nuestro país un paso de los estupefacientes provenientes de países de América del Sur, entre ellas las que hacen uso de la aviación comercial para el envío de mercancías lo que representa un grave riesgo para los vuelos comerciales, principalmente en materia de Seguridad operacional o Safety<sup>99</sup>, pues la transportación de mercancía no declarada en el despacho del vuelo puede poner riesgo el mismo, por ejemplo, por falta de combustible al transportar más peso que el declarado.

---

<sup>99</sup> En términos de la aviación comercial internacional, la seguridad se divide en Safety (seguridad operacional) y (security) protección de la aviación civil, donde la primera está orientada a la seguridad de la operación aérea, es decir tripulaciones, combustible, peso y balance, etcétera, en tanto que la segunda es la responsable de la previsión de actos de interferencia ilícita mediante aplicación de las medidas de protección de la operación, revisión de equipaje y pasajeros.

Otro factor se relaciona con los vínculos que se pueden establecer para permitir esas actividades mediante el reparto del beneficio económico o mediante acciones de intimidación a personal responsable de la operación. Otros espacios que ya han sido señalado de estar tocado por el narcotráfico son las corporaciones policíacas que les brindan protección para llevar a cabo el trasiego en las instalaciones aeroportuarias, de ahí que la depuración de los cuerpos de seguridad sea de vital importancia.

Está claro que no se trata de imitar las estrategias políticas de Estados Unidos, pero lo que afecta a esa nación, repercute directamente en México por la posición geográfica que tenemos o los lazos políticos, comerciales e incluso sociales que nos unen a él.

### **3 Vulnerabilidad aeroportuaria: Análisis de riesgo para la Seguridad Nacional**

Tal y como hemos establecido con anterioridad, al hablar de seguridad de la aviación civil debemos de considerarla como la protección contra actos de interferencia ilícita<sup>100</sup> teniendo entre sus objetivos el garantizar la seguridad de los pasajeros, tripulaciones, personal en tierra, instalaciones y público en general. Ante ello, los aeropuertos salvaguardan la seguridad de sus usuarios en contra de los actos de interferencia ilícita a través del despliegue y la combinación de recursos humanos, materiales, medidas preventivas y reactivas.

El despliegue de recursos debe ser considerado en el proceso de diseño o modificación de un aeropuerto, lo cual coadyuva al alcance del objetivo de la

---

<sup>100</sup> Anexo 17 Seguridad- Protección de la Aviación Civil Internacional contra los Actos de Interferencia Ilícita, 8ª edición, abril 2006.

seguridad en la aviación civil. Entre las medidas de seguridad se deben considerar los medios físicos de protección del perímetro del aeropuerto y límites entre zonas, carreteras circundantes y otras carreteras de acceso para fines de patrullaje, iluminación de seguridad en la plataforma, perímetro y zonas de seguridad restringidas, puntos de acceso de vehículos y de sistemas electrónicos de detección de intrusos, puestos de estacionamiento aislado de aeronaves, zona de retención de explosiones y puntos de inspección.

Los aeropuertos se subdividen en zonas sin restricción y zonas de seguridad restringida. El diseño de estas zonas debe enfocarse en la implementación de medidas que evitan el libre tránsito de personas, vehículos y objetos entre éstas, así como en reducir al mínimo los daños ocasionados por un posible acto de interferencia ilícita.

La zona sin restricciones es aquella que permite el ingreso al público en general, ya sea controlado o no. Por su parte, la zona de seguridad restringida sólo permite el acceso a pasajeros, tripulaciones y personal que labora en las instalaciones aeronáuticas, esta comprende todas las zonas de salida de pasajeros que se encuentren entre el punto de inspección y la aeronave, la plataforma, locales de preparación de alimentos, depósitos de carga, talleres aeronáuticos, entre otros.

Si bien, la administración de un aeropuerto no es tarea fácil ya que se deben cumplir con una serie de requisitos, medidas y formalidades dictadas por diferentes autoridades con facultades en algunos casos excluyentes, la seguridad de dicha instalación además de satisfacer las solicitudes de los diversos organismos encargados de vigilarla, debe cubrir las necesidades de la operación de acuerdo a los requerimientos de cada estación conforme a las normas internacionales.

A pesar de lo anterior, tanto en nuestro país como en los Estados Unidos se han registrado incidentes que han puesto en entredicho la aplicación de medidas de seguridad. En el caso de México, el último Acto de Interferencia Ilícita<sup>101</sup> registrado en México, sucedió el pasado 09 de septiembre de 2009, cuando José Flores Pereiram<sup>102</sup>, pasto boliviano de 44 años, amenazó con estallar el vuelo 576 de Aeromexico, un Boeing 737 con 104 pasajeros a bordo, el cual cubría la ruta de Cancún, Quintana Roo hacia la Ciudad de México, bajo la exigencia de que se le permitiera ponerse en contacto con el Presidente de México para pedirle que congregase a una multitud en el Zócalo de la Ciudad de México, a la espera de un mensaje de Jehová, bajo el argumento de tener una “revelación divina”, ya que la fecha 9/9/09, correspondía invertida al “666”, el número de la Bestia según el Libro de la Revelación de San Juan.

En ese contexto, la acción llevada a cabo por Flores Pereiram puso en entre dicho la aplicación de las medidas de seguridad en el Aeropuerto de Cancún, pues luego de su detención negó portar algún artefacto explosivo y explicó que los objetos con los que había amenazado hacer estallar el avión, eran en realidad simples latas de refresco “eran dos latas de Jumex, las que llené de tierra y les puse unas lucecitas”<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> El registro anterior de un secuestro de una aeronave de matrícula mexicana se registró el 08 de noviembre de 1972, cuando un grupo de integrantes de la Liga de Comunistas Armados, encabezados por Germán Segovia secuestraron el vuelo 705 de la Compañía Mexicana de Aviación, el cual debería de cubrir la ruta Monterrey, Nuevo León hacia la Ciudad de México. Una vez que despegó el Boeing 727 con 110 pasajeros, el capitán Abel Quintana Rodríguez, reportó que un grupo de cuatro individuos (Germán Segovia Escobedo, Armando González, José Luis Martínez y Alberto Sánchez H.) se apoderaron de la aeronave para exigir la libertad de cinco guerrilleros detenidos. Luego de la liberación de los guerrilleros detenidos, dirigieron el avión hasta el Aeropuerto José Martí de La Habana donde recibieron asilo por parte del gobierno cubano, retornando los pasajeros al siguiente día.

<sup>102</sup> Desde Bolivia, Elsa Vergara pidió perdón por los hechos al atribuirlos a los “trastornos psicológicos” que padecía su esposo, pues en su juventud consumió drogas, además de haber sido encarcelado por llevar a cabo un asalto a mano armada.

<sup>103</sup> Los pasajeros refirieron que el fanático se trasladaba de una parte del avión a otra con una Biblia en la mano y que supieron del incidente cuando el capitán les informó por el sistema de intercomunicación. Una vez en tierra, la Secretaría de Seguridad Pública Federal a través de la Policía Federal se encargó de coordinar la evacuación de la aeronave.

Tal y como señala el Diccionario Jurídico Mexicano<sup>104</sup>, el secuestro de aviones es una figura delictiva que tiene sus primeros registros en 1930, cuando un grupo de revolucionarios del Perú huyeron de su país apoderándose del control de una aeronave de la misma nacionalidad que desviaron de su ruta: este incidente ha sido registrado como el primer antecedente de un caso de secuestro de aviones. En la legislación mexicana (Código Penal, Ley de Vías Generales de Comunicación) desde 1968 se sancionaban conductas atentatorias contra la seguridad de navegación aérea.

El Artículo 170 del Código Penal señala:

...se impondrá prisión de cinco a veinte años sin perjuicio de la pena que corresponda por otros delitos que cometa al que hiciere cambiar de destino una aeronave valiéndose de amenazas, violencia, intimidación o por cualquier otro medio ilícito, o le hiciere desviar su ruta...

...se apodere ... (o) ejerza el control" que emplea aquel, en vez del que emplea nuestro código: "hiciere cambiar de destino ... o la hiciere cambiar de ruta...

...la tentativa será castigada al delito consumado, con excepción a lo que dispone el artículo 63 del propio Código Penal...

En tanto que en el ámbito internacional, la acción realizada el 25 de diciembre de 2009, por Abdul Mudallad<sup>105</sup>, (Umar Farouk Abdulmutallab, Abdul Farouk Abdulmutallab) en el vuelo 253 de Northwest Airlines<sup>106</sup> proveniente del Aeropuerto Schiphol de Ámsterdam, en los Países Bajos con destino a Detroit, fue el blanco de un intento de ataque terrorista cuando volaba sobre Romulus, Míchigan, Estados Unidos, con resultado de tres heridos, entre ellos el perpetrador, al que el Buró Federal de Investigaciones le impuso cargos por pretender destruir un avión<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1996, editorial Porrúa, Tomo IV, pp 2879-2880.

<sup>105</sup> En su declaración Abdulmutallab señaló estar en una afiliación extremista, y que había sido dirigido por al-Qaeda en Yemen-al Qaeda" y que obtuvo el artefacto en Yemen junto con las instrucciones de como usarlo y detonarlo cuando el avión se encontrase en tierra estadounidense.

<sup>106</sup> Airbus A330-300, contaba con 278 pasajeros, ocho azafatas, y tres pilotos a bordo.

<sup>107</sup> Autoridades de Estados Unidos señalaron a Al-Qaeda como responsable del intento terrorista, como una venganza de las acciones norteamericanas en Yemen.

Según versiones de los pasajeros el perpetrador encendió un pequeño artefacto luego que el avión llevaba surcando espacio aéreo estadounidense por espacio de 20 minutos. El sospechoso aparentemente había usado tetranitrato de pentaeritritol (PENT), un compuesto altamente explosivo. El sospechoso aparentemente se lo llevó al avión en un recipiente de plástico blando, posiblemente un condón. Sin embargo, gran parte del envase se perdió en el fuego. Miembros de la tripulación con el apoyo de pasajeros sometieron al terrorista.

Debido a que el fuego producto del ataque activó los indicadores de fuego en la cabina, el piloto pidió rescate y refuerzos. El incidente inicialmente fue declarado como una emergencia en vuelo, antes de ser considerada como un intento de ataque terrorista. El avión hizo un aterrizaje de emergencia en el Aeropuerto Metropolitano del Condado de Wayne en Detroit, Romulus, Míchigan.

Ante este incidente, los principales aeropuertos europeos incrementaron las medidas de seguridad en los vuelos hacia territorio de los Estados Unidos<sup>108</sup>, puesto que Washington impuso severas medidas de seguridad mientras buscaba a marchas forzadas respuestas al estrepitoso fallo de los servicios policiales en Ámsterdam y Lagos, que permitieron al presunto terrorista, activar dentro del avión un dispositivo con explosivos que llevaba adosado a una de sus piernas.

En ese contexto hay posturas de funcionarios responsable de la seguridad de las operaciones aéreas respecto a los equipos de inspección de los pasajeros, ya que se sugiere sustituir el uso de los rayos X por escaner corporales, lo que ha generado controversia por razones de intimidad, ya que efectivamente las ondas de este aparato pasan a través de la ropa y muestran en la pantalla el cuerpo desnudo en tres dimensiones. En el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de

---

<sup>108</sup> El 27 de diciembre de 2009, otro incidente ocurrió en el Vuelo 253, cuando la tripulación pidió ayuda de emergencia, luego de que un pasajero ocasionara lo que definieron como un "disturbio verbal", pues un pasajero pasó un tiempo prolongado en el baño ocasionando preocupación y se emitió un alerta. Sin embargo, se trató de un hombre de negocios y había caído enfermo, luego de sufrir una intoxicación por alimentos, durante el vuelo.



México se instaló un escaner corporal en la sala de llegadas de vuelos provenientes de Centro y Sudamérica, sin embargo ante la controversia la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recomendó su retiro.

En materia de seguridad no podemos establecer que el riesgo no exista, por ello se deben de incrementar las acciones de previsión para evitar la realización de actos de interferencia ilícita.

En 2006, luego de que en Londres se descubriese un complot terrorista para hacer estallar aviones en vuelo mediante explosivos líquidos, se prohibió la introducción de la mayoría de los líquidos y cremas de más de 100 mililitros en Estados Unidos, en Europa y luego en todo el mundo. Antes, en 2003, se habían hecho obligatorias las puertas blindadas de la cabina de pilotaje para evitar que los terroristas ingresaran para apoderarse del control del aparato, como fue el caso el 11 de septiembre de 2001. Otra medida introducida fue la de someter a rayos X el calzado de los pasajeros de vuelos internacionales, luego de que el británico Richard Reid tratase de hacer estallar un vuelo entre París y Miami escondiendo explosivos en sus zapatos.

A raíz de lo anterior, entre las últimas disposiciones de la TSA para vuelos con destino a los Estados Unidos, se encuentra el no poder levantarse de su asiento hasta una hora antes de aterrizar y la implementación del programa *Secure Flight* que es un programa creado para hacer más eficiente y uniforme el proceso de comparación con la lista de seguridad. La misión del Programa *Secure Flight* es reforzar la seguridad de los vuelos comerciales domésticos e internacionales en los Estados Unidos, a través de un mejor control de los datos de los pasajeros.

De acuerdo a la disposición oficial a través del *Programa Secure Flight*, la TSA ahora exige que las compañías aéreas soliciten a los pasajeros información específica al momento de realizar su reservación. La información solicitada se conoce como *Secure Flight Passenger Data* (SFPD) y comprende: Nombres y apellidos completos (tal cual aparecen en su pasaporte o documento de viaje),

Fecha de Nacimiento y Género. De forma opcional, cuando lo proporcione el pasajero, se ingresará el dato de *Redress Number y/o Known Traveller Number*, que otorga el gobierno estadounidense a solicitud de quienes han tenido errores de identificación para evitar problemas futuros. Lo que se complementa con el APIS, que es la obligación de enviar a la TSA la información de los pasajeros a bordo de un vuelo cuarenta minutos luego del despegue.

Por otro lado, en nuestro país sólo el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México está llevando a cabo acciones para separar los pasajeros revisados y sin revisar, es decir que los pasajeros de salida y llegada no tengan contacto entre sí. Sin embargo, por el momento se tienen que realizar inspecciones no sólo en el momento de ingresar al área estéril, sino además al momento de abordaje a efecto de evitar que lleve objetos que le hayan sido entregados en las Salas de Última Espera por algún pasajero que haya arribado en otro vuelo.

### **3.1 Indicadores de riesgo en materia de seguridad de la aviación civil**

Luego de un análisis sobre los riesgos y amenazas que vulneran a la aviación civil internacional, se han establecido algunos indicadores de riesgo que pueden ayudar a identificar las vulnerabilidades que prevalecen en cada aeropuerto de acuerdo a la situación sociopolítica que los rodea, con el propósito de inhibir afectaciones a la seguridad de pasajeros, empleados, aeronaves e instalaciones.

Los riesgos y las amenazas son dos conceptos diferentes pero relacionados entre sí y pueden derivar en la pérdida de recursos humanos, económicos y materiales si no se aplican las medidas de respuesta adecuadas.

**Amenaza:** Es una expresión de intención para causar lesiones, daños u otras acciones hostiles en contra de algo o alguien.

**Riesgo:** Es la consecuencia de una amenaza con la posibilidad de lesiones al personal, daños al equipamiento o estructuras, pérdida de material, o reducción de

la habilidad para desempeñar una función determinada, medida en términos de su severidad y probabilidad.

**Vulnerabilidad:** Se refiere al nivel de exposición a sufrir daños o lesiones.

**Capacidad:** Se refiere a los recursos que los perpetradores pueden poseer para causar daños o lesiones.

**Relevancia:** Se refiere a la magnitud de las consecuencias derivadas y/o a la importancia relativa de cierto bien o recurso expuesto a tal amenaza. Por ejemplo, una amenaza hacia una aeronave resulta más relevante que la amenaza hacia una oficina administrativa.

<b>Riesgo = Amenaza + Vulnerabilidad + Relevancia + Capacidad</b>
---

### INDICADORES DE RIESGO

AMENAZA	CAPACIDAD (recursos de los perpetradores)	VULNERABILIDAD	RELEVANCIA
TERRORISMO	Colocación de bombas, sabotaje, secuestro aéreo, violencia extrema, captación de funcionarios (corrupción)	Impacto de aeronaves, aeropuertos o instalaciones estratégicas, su objetivo es causar el mayor daño posible	Daños graves a instalaciones, aviones y sociedad en general
SECUESTRO AÉREO	Armas blancas, líquidos peligrosos, instrumentos que pueden ser utilizados para dañar a terceros	Se han observado tres tipos: solicitar asilo político en otro país (no hay daño físico contra aeronave o personas), conseguir beneficios propios (puede existir daño físico a pasajeros) y con propósitos terroristas (daño a aeronave y pasajeros o instalaciones en tierra)	Retraso y cancelación de vuelos, daños de leves a graves contra aeronaves y pasajeros, toma de rehenes en puntos de control fronterizo (aeropuertos)
ACCIDENTE AÉREO PREMEDITADO	Sabotaje (desperfectos técnicos o mecánicos), colocación de	Ocasionar daños a las aeronaves y pasajeros con propósitos terroristas	Daños graves a aeronaves y pasajeros, retraso en la operación y cancelación de

	artefactos explosivos		vuelos
SUBVERSIÓN	Armas, bombas caseras, propaganda, mantas	Llamar la atención a través de la colocación de bombas caseras o mantas con leyendas contra el gobierno. Su enfrentamiento es contra las fuerzas políticas y armadas incluyendo a empresas transnacionales. Generalmente sus acciones no amenazan a la población civil directamente	Daños leves a instalaciones, perjuicio a imagen y seguridad nacional
NARCOTRÁFICO	Armas de alto poder, tráfico de droga y dinero	Utilizan los vuelos comerciales para trasladar droga y dinero, en la mayoría de las ocasiones se valen de personas sin antecedentes criminales. Al sentirse amenazados han intentado derribar aeronaves pequeñas (helicópteros y aeroplanos) utilizando armas de alto poder	Perjuicio a imagen nacional, confrontación con autoridades aeronáuticas, de seguridad pública y procuración de Justicia

La administración de riesgos requiere:

- a) Identificar los lugares donde pueden ocurrir estos riesgos.
- b) Identificar **qué** es lo que puede pasar, por ejemplo: secuestro, amenaza de bomba, sabotaje, toma de rehenes, etc.
- d) Identificar el momento **cuándo** puede ocurrir.
- e) Identificar **cómo** puede ocurrir, por ejemplo: con armas, explosivos, químicos, bombas, etc.
- f) Identificar **por qué** puede ocurrir, por ejemplo: guerras, rebeldía contra gobiernos, asilo político, etc.

## CONCLUSIONES

Las acciones de seguridad de la Aviación Civil llevadas a cabo por el gobierno de México en el contexto de la Seguridad Nacional actual tendrán que reevaluarse desde una perspectiva estratégica, puesto que a partir de lo que conocemos como el 9/11 el tema de la amenaza terrorista puede ser una justificación de los Estados Unidos para adoptar medidas que afecten a la industria aérea nacional no sólo en materia de seguridad, sino a todo el entramado económico que existe a su alrededor.

Si conceptualizamos a los aeropuertos de México como punto fronterizo donde se puede gestar un ataque terrorista hacia territorio estadounidense, las acciones que debe implementar la autoridad aeronáutica, que como señalamos es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), garantizando la seguridad en la operación de la industria aérea, dentro de los estándares establecidos por la normatividad de OACI (Organización de Aviación Civil Internacional o ICAO, correspondiente a International Civil Aviation Organization en sus siglas en inglés), Transportation Security Administration (TSA) y Federal Aviation Administration (FAA).

En ese sentido, se observa una falta de regulación y de acciones de supervisión de las operaciones comerciales de las líneas aéreas por parte de la Dirección General de Aeronáutica Civil, bajo el argumento de falta de personal y capacitación, que junto con las irregularidades que incurrieron las aerolíneas nacionales donde las consecuencias del incumplimiento de la legislación internacional en materia de seguridad de la aviación civil se manifiestan por ejemplo en las acciones del gobierno de Canadá, pues al no establecer medidas adecuadas para evitar que llegaran pasajeros sin documentos acogiéndose a la petición de asilo, se determinó la imposición de visas para los visitantes de nuestro país. Es decir, la excesiva solicitud de asilo fue en aumento sin que se tomaran

acciones preventivas como lo sería el que el pasajero contara con un boleto de regreso en caso de no ser admitido a su arribo a territorio canadiense.

Otra muestra de la falta de cumplimiento fue la resolución del 30 de julio de 2010 de la FAA<sup>109</sup> que da categoría 2<sup>110</sup> en materia de seguridad a nuestro país, afectando a la industria aérea nacional. En su exposición de motivos la autoridad aeronáutica señaló que México no cumplía con las normas internacionales de seguridad establecidas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) que en 2008 realizó una auditoria, por lo que al realizar una auditoria en enero y julio de 2010, la FAA requirió información de los avances de cumplimiento a la auditoria realizada por la OACI, tras la evaluación de la autoridad responsable de la aviación civil determinó la descalificación de México de la categoría 1 a categoría 2 de calificación.

Cabe recordar que la FAA establece en tres categorías a los países con operaciones o petición de vuelos a territorio de los Estados Unidos; la categoría 1 establece que el país da cumplimiento total a la normatividad internacional en materia de seguridad (OACI, TSA, FAA)<sup>111</sup>; la categoría 2 determina restricciones de operación por el incumplimiento parcial en materia de seguridad de las normas internacionales, que pueden ser por falta de reglamentación o por la aplicación de

---

<sup>109</sup>Página de la Federal Aviation Administration consultada el 13 de agosto de 2010, URL [http://www.faa.gov/news/press\\_releases/news\\_story.cfm?newsId=11657](http://www.faa.gov/news/press_releases/news_story.cfm?newsId=11657).

<sup>110</sup> Desde el año 1992, la FAA mantiene el Programa Internacional de Evaluación de Seguridad Operacional de Aviación con lo que determina si una autoridad extranjera de aviación civil posee una infraestructura adecuada de vigilancia de seguridad operacional de aviación internacional, cumpliendo con los estándares de la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI). En ese sentido, los elementos que considera necesarios para el cumplimiento comprenden: leyes que permitan a las instancias gubernamentales adoptar reglamentos necesarios para reunir los requisitos mínimos de la OACI; reglamentos vigentes que cumplan con dichos requisitos; procedimientos para llevar a cabo las exigencias normativas; certificación de transportadores aéreos, inspección de rutina y programas de vigilancia; además de recursos para hacer cumplir las normas.

<sup>111</sup> La autoridad aeronáutica de los Estados Unidos señaló que se han hecho mejoras significativas en los últimos meses, sin embargo, México no estaba en condiciones de cumplir plenamente con todas las normas internacionales de seguridad. La FAA se comprometió a trabajar estrechamente con el gobierno mexicano y prestar asistencia técnica para ayudar a recuperar su Categoría 1 valoración.

procedimientos; y por último la categoría 3, es la restricción total de vuelos de esos países a territorio de los Estados Unidos.

La Administración Federal de Aviación Civil de Estados Unidos (FAA) para el caso de América Latina sólo otorga categoría 2 a países como Venezuela<sup>112</sup>, Ecuador, Guatemala, Guyana y entre julio a diciembre de 2010 a México. Otros países latinoamericanos que han sido bajados desde la categoría 1 (certificación para aquellos que cumplen con los requerimientos de seguridad) hasta la categoría 2, pero luego la FAA les ha devuelto a su clasificación original han sido Perú<sup>113</sup>, Panamá<sup>114</sup>, Brasil.

Para el caso de México, la FAA señaló que si bien se habían registrado avances respecto a lo requerido por la OACI en su auditoria de 2008, esto era insuficiente en materia de regulación relacionado con los procesos de emisión de licencias al personal técnico aeronáutico, en tanto que en materia de aplicación se estableció una falta de seguimiento de auditorias a las aerolíneas, investigación de accidentes vinculado con la falta de inspectores, capacitación y desarrollo de procedimientos, es decir la falta de procedimiento, personal para su aplicación y que éste cuente con la capacitación adecuada para su cometido.

Cabe señalar que se le otorgó a México un plazo de 60 días para corregir estas deficiencias, a lo que tuvo que apoyarse creando Normas Oficiales Emergentes (para posteriormente emitir la Norma Oficial Mexicana debido a que implica un proceso de consulta entre los usuarios e industria), realizar el proceso de

---

<sup>112</sup> Se le bajó a categoría 2 a finales del año 1995 con el argumento de no cumplir con las normas referentes al control de licencias del personal técnico de las aerolíneas, tampoco se cumplía con controles de las operaciones aeronáuticas civiles, y de certificación y mantenimiento de aeronaves.

<sup>113</sup> Luego de degradar a categoría 1 y tomando en consideración las auditorias hechas por la OACI, la FAA otorgó la categoría 1 en el año 2002.

<sup>114</sup> En el año 2001 la FAA bajó a Panamá a categoría 2, y mientras duró esa clasificación las aerolíneas panameñas no pudieron aumentar sus frecuencias de vuelos hacia Estados Unidos o debieron alquilar los aviones a empresas que contaran con categorización 1. En el año 2003 se realizó una nueva inspección por parte de la OACI y se volvió a elevar a Panamá a categoría 1, con lo cual se levantaron las restricciones impuestas.

capacitación de los inspectores existentes y de los que haya necesidad de contratar<sup>115</sup>.

Entre las consecuencias de esa calificación de categoría 2 se encuentra la imposibilidad de las aerolíneas nacionales a abrir nuevas rutas, evita el aumento de frecuencias a los destinos operados en la actualidad<sup>116</sup>, aumento en la supervisión de ordinaria y extraordinaria de operaciones de líneas aéreas de México, tanto a la salida como al arribo a territorio estadounidense<sup>117</sup>. Tal acción puede facilitar la operación de aerolíneas norteamericanas en las rutas que no puedan cubrir las de México por dicha restricción.

En la actualidad la política de seguridad aérea de los Estados Unidos de América influye en la política de seguridad aérea en la política aeronáutica de México ya que existen presiones para establecer una negociación de convenio bilateral buscando una política de “cielos abiertos”<sup>118</sup>, que en estricto sentido dejaría a la industria nacional en condiciones de vulnerabilidad con las aerolíneas norteamericanas.

En materia de políticas públicas por parte del gobierno de México es necesario brindar elementos de capacitación en materia de seguridad a las áreas

---

<sup>115</sup> La Dirección General de Aeronáutica Civil señaló en su oportunidad la falta de recursos humanos y materiales para cumplir con las recomendaciones de la OACI, sin embargo dicha autoridad deberá de contar con el apoyo institucional a fin de dar respuesta en tiempo y forma, ya que de lo contrario se afectará a toda la industria aeronáutica de nuestro país. La SCT ha informado que contaba con nueve pilotos inspectores y contrató a cinco más, estando en proceso la contratación de otros 20 quienes tendrán que pasar por un proceso de capacitación de al menos cuatro semanas.

<sup>116</sup> Las aerolíneas nacionales pueden seguir volando a Estados Unidos, pero únicamente en las rutas que actualmente tienen autorizadas y en tanto se siga en la categoría 2, la única forma de incorporar nuevas rutas sería con el arrendamiento de aviones de aerolíneas de países con categoría 1, y los vuelos los operarían esas aerolíneas, lo que en términos económicos es inviable.

<sup>117</sup> Esta categoría 2 establecida por la FAA además incluye la imposibilidad de establecer o usar los vuelos con código compartido con aerolíneas estadounidenses y mexicanas.

<sup>118</sup> Establecer una política de cielos abiertos implicaría el contemplar un libre mercado en las operaciones de la aviación comercial, sin imponer restricciones en los vuelos internacionales en lo que a número de aerolíneas, capacidad, frecuencias y aeronaves empleadas se refiere; tarifas sujetas al mercado de la oferta y la demanda. En materia de seguridad los gobiernos pactantes deben comprometerse a aplicar los niveles más altos establecidos por la normatividad internacional en la materia.



involucradas con la vigilancia y supervisión de las medidas de seguridad de la aviación civil comercial, a fin de garantizar el evitar actos de interferencia ilícita que pongan en riesgo los vuelos en el espacio aéreo nacional y sus posibles implicaciones en caso vuelos originados en nuestro país que repercutan en territorio de los Estados Unidos, basta recordar la afectación económica (líneas aéreas, turismo, relaciones comerciales luego de los atentados de septiembre de 2001.

En definitiva se debe construir con mayor claridad en la Agenda Nacional de Riesgos el papel estratégico que juega la seguridad de la operación de la aviación civil de México, ya que su falta de acción ha permitido y permitirá afectaciones en otros aspectos de la vida nacional, dicha construcción deberá basarse en identificar peligros, estar orientada más a acciones preventivas que correctivas identificando los riesgos y su gestión en la seguridad operacional. En ese sentido, el papel de supervisión por parte de la autoridad aeronáutica juega un papel preponderante para garantizar las mejoras continuas en las revisiones de pasajeros, equipaje y aeronaves previas a su vuelo.

## FUENTES

Agenda de Riesgos” CISEN, URL [http://www.sisi.org.mx/jspsi/documentos/2008/seguimiento/04100/0410000019908\\_065.pdf](http://www.sisi.org.mx/jspsi/documentos/2008/seguimiento/04100/0410000019908_065.pdf), consultada el 22 de mayo de 2010.

Aguayo Quezada, Sergio, Los usos, abusos y retos de la Seguridad Nacional Mexicana; 1946-1990 en Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley (compiladores), *En busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, Siglo XXI, México, 1990, pp. 416.

Anexo 17 Seguridad- Protección de la Aviación Civil Internacional contra los Actos de Interferencia Ilícita, 8ª edición, abril 2006.

Amenazas y Riesgos” CISEN, URL: [://www.cisen.gob.mx/espanol/seg\\_amenazas\\_riesgos.htm](http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg_amenazas_riesgos.htm), consultada el 22 de mayo de 2010.

Beck, Ulrich, en *Sobre el terrorismo y la guerra*, Barcelona, Paidós, 2003,

Boladeras Cucurella Margarita en La opinión pública en Habermas, URL <http://www.portalcomunicacion.com/esp/pdf/dest/habermas/0211217526051.pdf>, consultada el 18 de mayo de 2010.

Camacho Hidalgo, Santiago, “La Gran Impostura” en 20 Grandes conspiraciones de la historia, editorial El Ateneo, 2003, Buenos Aires, pp 328-331.

Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931, última reforma aplicada el 06 de febrero de 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma aplicada el 12 de noviembre de 2002.

*Convenio sobre la Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago)*, firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944, México lo firmó el 24 de octubre de 1968, entro en vigor 24 de octubre de 1968, publicado en el DOF 12 de septiembre de 1946.

*Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (Convenio de Tokio)*, firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963, México lo firmó el 24 de diciembre de 1968, Ratificó su adhesión el 18 de marzo de 1969, entró en vigor en nuestro país el 04 de diciembre de 1969. Publicado en el DOF el 24 de octubre de 1970.

*Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de Aviación Civil (Convenio de la Haya)*, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970, México lo firmó el 16 de diciembre de 1970, ratificado el 19 de julio de 1972, entro en vigor el 18 de agosto de 1972, publicado en el DOF el 04 de octubre de 1972.

*Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (Convenio de Montreal)*, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971, México lo firmó el 25 de enero de 1973, ratificó su adhesión el 12 de septiembre de 1974, entró en vigor el 12 de octubre de 1974, publicado en el DOF el 17 de julio de 1975.

*Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detención*, firmado en Montreal el 01 de marzo de 1991, firmado por México el 01 de marzo de 1991, ratificado, aceptado y aprobado por nuestro país el 09 de abril de 1992, entró en vigor en México el 21 de junio de 1998.

Del Villar Moreno, Fernando, Conferencia pronunciada en el Colegio de la Defensa Nacional, 7 de marzo de 1991.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, vigésima segunda edición, 2001, pp. 1385, 3081-3083.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1996, editorial Porrúa, Tomo IV, pp 2879-2880.

Hernández Bastar, Martín, *Agenda Institucional y Seguridad Nacional en México* en El contexto actual de la Seguridad Nacional en México. Una propuesta de Agenda Institucional, INAP, México, 2001.

Ley de Aeropuertos publicada en el Diario Oficial el 22 de diciembre de 1995, última reforma publicada el 05 de julio de 2006.

Ley de Aviación Civil publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995, última reforma publicada el 05 de julio de 2006.

Ley de Seguridad Nacional, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2005. URL= [www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf](http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf) , consultado el 12 de mayo.

Ley Sobre la Celebración de Tratados publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01 de febrero de 1992.

*Los Servicios de Inteligencia en el Nuevo Siglo*, Revista de Administración Pública, México, 2000, INAP, pp. 227.

Página oficial del CISEN, URL: <http://www.cisen.gob.mx/>, consultada el 22 de mayo de 2010.

Página de la Federal Aviation Administration consultada el 13 de agosto de 2010, URL [http://www.faa.gov/news/press\\_releases/news\\_story.cfm?newsId=11657](http://www.faa.gov/news/press_releases/news_story.cfm?newsId=11657).

Programa de Seguridad Nacional 2009-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2009.

*Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria*, julio de 1999, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Diario Oficial de la Federación 26 de diciembre de 2005.

*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 Aviación Civil*, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988, México ratificó el protocolo el 11 de octubre de 1990, publicado en el diario Oficial el 03 de febrero de 1992.

Quero Rodiles, Felipe, *La Seguridad Nacional en Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional, Madrid, Servicio de Publicaciones del Estado Mayor del Ejército, 1997*

Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes Publicado en el Diario Oficial el 29 de octubre de 1996.

Ríos García, Rafael Gerardo, Riesgos a la Seguridad Interna en el México Actual, URL: [http://csis.org/files/media/csis/events/060911\\_rios.pdf](http://csis.org/files/media/csis/events/060911_rios.pdf), consultada el 18 de abril de 2010.

Salazar Slack, Ana María, “El nuevo desorden mundial” en *Seguridad Nacional Hoy*, el reto de las democracias, México 2002, Nuevo Siglo Aguilar.

Sansó-Rubert Pascual Daniel. *Seguridad Vs Libertad: El papel de los servicios de inteligencia*. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, nº 48 (2004) Universidad de Valencia.

Seguridad Nacional y Opinión Pública, *Selección de encuestas de opinión pública sobre temas de las agendas estratégica y de riesgos para la seguridad nacional*, CISEN-INAP, México, 2000, PP. 115

Terminología Castrense de uso de la Fuerza Ejército. RV 117-1

Terminología Usual en las Relaciones Internacionales, César Sepúlveda, Secretaría de Relaciones Exteriores, URL <http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/termiusual2.pdf>

Thiago Cintra, José, *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*. Material de apoyo al Diplomado en Análisis Político del CISEN, 1993

Vega García, Gerardo Clemente Ricardo, Conceptualización de Seguridad Nacional en *Seguridad Nacional, Concepto, Organización y Método*, Ed. SEDENA, 2000, p. 403.

Velasco Gamboa Emilio, *Seguridad Nacional: Una Lectura Metodológica*, consultado por internet el 01 de marzo de 2010, URL=<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030922040708.html>