EFECTOS INSTITUCIONALES EN LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS POR SU INTERVENCIÓN MILITAR EN CONTRA DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA (2006-2012)

Institutional effects in the Mexican armed forces by its military intervention against organized crime (2006-2012)

Ibarra-González, Sergio L.
Facultad de Contaduría y Administración. UAQ

Correo electrónico de contacto: sibarra@ceorg.mx

Fecha de recepción: 02/05/2016
Fecha de aceptación: 28/11/2016

Resumen:

Las Fuerzas Armadas (FFAA) mexicanas han sido las únicas instituciones capaces de combatir los efectos de las amenazas no tradicionales surgidas a finales del siglo XX en contra de la Seguridad Nacional. Estas amenazas no tradicionales son producto de la combinación de la situación geopolítica de la nación y el tráfico ilegal de drogas, de armas, de personas, de dinero y de propiedad intelectual en un contexto globalizado. Derivado de su inédita intervención militar, las funciones estratégicas militares de las FFAA se intersectaron con las de las policías civiles, se modificaron y se ampliaron, en parte por la propia intervención militar, pero de una manera sustantiva por las iniciativas y leyes aprobadas por el Poder Legislativo, mismo que causó efectos en su institucionalismo y en la división del trabajo. Las FFAA se vieron involucradas en conflictos con la sociedad civil, a la que se deben en principio y a la que protegen, lo que también originó modificaciones institucionales. Los resultados del estudio muestran la necesidad de una reflexión profunda sobre el marco de actuación que determina de manera institucional las funciones militares de las FFAA en el contexto de la planeación estratégica y ante el cambio del contexto y de tipo de guerras que hoy se enfrentan en contra de las amenazas no tradicionales, en su continua evolución, ponen riesgo los más altos intereses de la República y la paz de la nación.

Palabras clave:

Amenazas no tradicionales, Fuerzas Armadas, funciones estratégicas militares, institucionalismo, Seguridad Nacional.

Abstract:

The Mexican Armed Forces have been the only institutions capable of combating the

effects of the non-traditional threats that arose in the late twentieth century against National Security. These nontraditional threats are a product of the combination of the geopolitical situation of the nation and the illegal trafficking of drugs, weapons, people, money and intellectual property in a globalized context. As a result of its unprecedented military intervention, the military strategic functions of the armed forces intersected with those of the civilian police, were modified and expanded, partly by the military intervention itself, but in a substantive way by the initiatives and laws approved by the military. Legislative power, causing effects on its institutionalism. The Armed Forces were involved in conflicts with society, which are due in principle and to which they protect, which also led to institutional changes. The results of the study show the need for a deep reflection on the framework of action that determines in an institutional way The functions of the Armed Forces in the context of Strategic Planning and in the face of the changing context and type of wars that are now facing the occurrence of non-traditional threats, which, in addition to being constantly evolving, pose the highest risks Interests and peace of the nation.

Keywords:

non-traditional threats, armed forces, military strategic functions, institutionalism, national security.

1. INTRODUCCIÓN.

Las funciones estratégicas de la Seguridad Pública y del sector defensa a partir de la aparición de las amenazas no tradicionales en el siglo XXI, dieron lugar a un fenómeno inédito en México al declararse la guerra en contra de la delincuencia organizada. La intervención militar de las FFAA en espacios públicos provocó un traslape y contradicciones en la división de las labores institucionales con las de las fuerzas civiles. Dichas amenazas que ponen en peligro la Seguridad Nacional, fueron definidas durante la primera reunión de ministros de defensa del hemisferio, en la Declaración sobre la Seguridad de las Américas en Octubre de 2003.

Se asume como definición de Seguridad Nacional como "el conjunto de efectos de los esfuerzos que el Estado realiza para garantizar la soberanía nacional y la convivencia social en paz" (García, 2009:13), definición que permite explicar el porqué de la decisión del Poder Ejecutivo de hacer intervenir militarmente a las FFAA para declarar la guerra a la delincuencia organizada. Se trataba de garantizar las condiciones de paz y a los más altos intereses nacionales de las amenazas no tradicionales, que afectaban en el territorio nacional en el año 2006.

En este contexto y en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, la garantía de las condiciones de la defensa está al cargo de las FFAA y de la Seguridad Pública, las fuerzas civiles. Sin embargo, la intervención conjunta de ambas instituciones ante las distintas situaciones inéditas que se presentaron, ocasionó la intersección de sus funciones estratégicas, representando un fenómeno complejo que desde la definición del marco teórico requirió contemplar distintas disciplinas y, además, como disciplina eje de la investigación la Administración.

El marco teórico fue construido a partir del institucionalismo, la planeación estratégica y la división de labores, reflejadas en las funciones estratégicas que las FFAA debieron asumir, y complementado con las teorías militares y las relaciones político-militares. La planeación estratégica desde su aparición en el campo gerencial, se le definió como una filosofía ya que es una

actitud con la que se contempla y se actúa hacia el futuro (Steiner, 1969:8-9). Las condiciones que prevalecían en diciembre de 2006 colocaban a México en una proyección de convertirse en un Estado fallido, lo que hubiese tenido consecuencias devastadoras, la decisión de hacer frente a la delincuencia organizada tuvo que ver con la defensa de los intereses nacionales del presente y del futuro.

Guy Peters (1999) establece un concepto que dio parte sustantiva al marco teórico: los cambios institucionales que las FFAA requieren para enfrentar a las nuevas amenazas en tiempos de Paz. El concepto es el siguiente: "Las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas. Los cambios en el entorno constituyen oportunidades, como también una amenaza para las pautas de comportamiento establecido, las instituciones públicas pueden leer mal las señales emitidas por la sociedad y responder de un modo disfuncional".

La problemática en la investigación fue dilucidar si los cambios institucionales que experimentaron las FFAA fueron reconocidos como parte de su vida institucional o bien, como una excepción, o inclusive como actos fallidos como lo señala Peters; de tal forma que la intervención militar fuese pasajera y una vez concluida, la institución pudiese regresar a su estado anterior. Los resultados muestran que las FFAA nunca podrían regresar a ser las que eran hasta el 2006.

Las intervenciones militares las explica Handel (1992) quien plantea tres tipos de problemas de Seguridad en donde se requiere de las funciones de las FFAA: el primero que demanda soluciones militares, como la ocupación de un territorio; el segundo, como aquellos que no requieren de una intervención militar, como problemas ecológicos o de contaminación, y el tercer tipo, en el que se tienen problemáticas que requieren soluciones militares parciales y donde el uso de la fuerza militar tendría una presencia transitoria. La intervención de las FFAA en el combate a la delincuencia organizada en el territorio nacional representó una problemática del tercer tipo. Se enfrentó un problema en donde se dispusieron de un número limitado de recursos y de tropa con la finalidad de que tuviese un efecto transitorio.

> De acuerdo con March y Simon (1993:179) la división del trabajo es un aspecto organizacional que se relaciona con la eficiencia de la asignación de tareas programadas a individuos. Las FFAA asignaron más de cuarenta mil efectivos para hacer frente a una guerra inédita y en tiempos de paz. En términos de las tareas que usualmente venían ejecutando, tanto las unidades organizacionales involucradas de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), como de la Secretaría de Marina (SEMAR), crean nuevos departamentos en su estructura organizacional, nuevas doctrinas, protocolos y hacer modificaciones institucionales para cumplir la orden presidencial recibida el 11 de diciembre de 2006.

Clausewitz (1999:9) define la guerra como todo aquel "acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversario" y establece "las condiciones prácticas de la guerra: no es un acto aislado, no es un golpe sin duración y su resultado nunca es absoluto". En el conflicto en cuestión, estaba la presencia, por una parte, del enemigo que buscó imponer su fuerza desde antes de iniciadas las hostilidades, ejerciendo acciones en contra de la ley, confrontando, violentando y desafiando a la nación y, por el otro, la imposición de la fuerza de las FFAA para reestablecer el orden en el territorio nacional. Tal como lo establece Clausewitz (1999) se trata de un fenómeno que no se da de manera aislada, la intervención militar generó

conflictos con la sociedad civil y tuvo efectos colaterales.

En complemento a esta definición, Walzer (1997:30), en cuanto al argumento realista de la guerra, define que ésta "es un mundo en donde está en juego la vida, en el que la naturaleza humana se ve reducida a sus formas más elementales, en donde prevalecen el interés propio y la necesidad. Cuando las armas hablan, las leyes callan, nos despoja de nuestros civilizados aderezos y pone de manifiesto nuestra desnudez". La intervención militar de las FFAA enfrentó a un enemigo cada vez más violento, sin rostro, sin una ubicación fija, mezclado con la sociedad, organizado, con armamento equivalente (en muchos casos) al de las FFAA, con tecnología, con recursos económicos suficientes y sin respeto a la civilidad imperante en la nación; esto es como lo plantea Walzer, un enemigo que se despojó de su civilidad. Las FFAA se vieron obligadas a plantear la comprensión de nuevos fenómenos y la consecuente revisión de funciones y normas institucionales diferentes que produjeron nuevos conocimiento tácitos (North, 1990:13-15) y, en consecuencia, doctrinas y acciones militares emergentes; como en perseguir a un delincuente en comunidades rurales o en espacios urbanos privados y públicos, en donde la sociedad civil, ajena al conflicto, realiza sus actividades cotidianas, en las calles, en las autopistas, aeropuertos y terminales de autobuses. Los cuestionamientos hacia quebrantos de la ley dieron lugar a más de ocho mil demandas de derechos humanos.

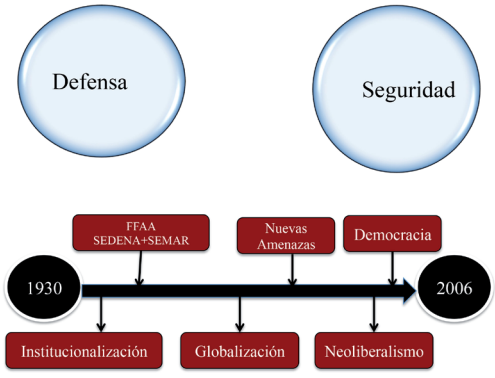
Se presentó entonces una situación paradójica: las FFAA intervienen militarmente por órdenes de su comandante supremo, el presidente de la República; sin embargo, las atribuciones en el marco legal vigente, limitan su intervención para poder rastrear o irrumpir al enemigo en espacios privados a menos de que exista una guerra o, en casos de un grave, un conflicto interior. Surgió de ahí el dilema, para el que no estaban preparados ni la clase política, ni la sociedad civil, ni las FFAA, que es el siguiente: ¿cómo, durante cuánto tiempo y hasta dónde las FFAA deberán desempeñar esta función estratégica, sin que represente una violación al marco institucional vigente?

2. ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los antecedentes claves que conformaron el contexto con el que se inició la guerra en contra de la delincuencia organizada se ilustran en la Figura (I). Las funciones estratégicas relacionadas con el sector defensa y seguridad pública estuvieron separadas desde la aparición de las fuerza civiles después de la guerra de independencia. Las FFAA quedaron divididas en dos instituciones en el siglo XX, una que agrupó al Ejército y a la Fuerza Aérea, la SEDENA y, la otra, a la Armada, la SEMAR, como un caso único en América.

Durante las últimas tres décadas del siglo pasado, se conjuntaron tres fenómenos que han dado inicio una nueva sociedad mundial: el neoliberalismo (como política económica en el mundo occidental), la globalización y la aparición de la democracia en México. Se generó un escenario complejo en la seguridad de las naciones al dar origen no solamente a intercambios legales de mercancías, sino también, de delitos y criminales. Daft (2008) define este nuevo escenario en los siguientes términos: "La turbulencia y la complejidad han sustituido a la estabilidad y la previsibilidad como la definición de los rasgos de las organizaciones de hoy en día. Algunos de los desafíos que las organizaciones enfrentan son la globalización, la competencia intensa, el riguroso escrutinio ético, la necesidad de una respuesta rápida, el lugar de trabajo digital, y la diversidad cada vez mayor".

FIG. I RESPONSABILIDADES TRADICIONALES Y FENÓMENOS QUE CAMBIARON EL CONTEXTO



Fuente: Elaboración propia

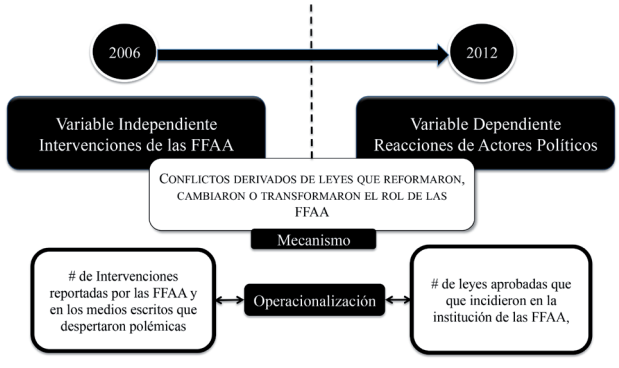
La situación colocó en la escena el escrutinio ético, poniendo a prueba la confianza en las instituciones y en evidencia la problemática que existe para sostenerle en el tiempo (Luhmann, 1996:13-14); es decir la confianza que la ciudadanía tenía depositada en las FFAA en los tiempos paz se sometió a prueba. En contraste con las situaciones que antecedieron, durante la intervención militar, hubo conflictos y enfrentamientos con civiles en estado de insurrección o de desobediencia, ya fuera porque se tratara de delincuentes camuflados, familiares o acompañantes de los mismos. Se trató de un enemigo sin uniforme, que propició el planteamiento del problema (Figura II) y que origina la pregunta que el presente estudio de caso busca contestar: ¿qué cambios institucionales afectaron a las FFAA durante la intervención militar en contra de la delincuencia organizada del 2006 al 2012?

FIG. II PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Fuente: Elaboración propia

El planteamiento del estudio (Figura III) se formuló a partir de la intersección de las funciones de la defensa y la seguridad, definiendo, como la variable independiente, las intervenciones de las FFAA en contra de la delincuencia organizada y, como variable dependiente, las iniciativas y leyes que se propusieron y aprobaron en el período en estudio y la operación en términos de efectos institucionales que reformaron, cambiaron o transformaron las FFAA.

Fig. III Variables y Operacionalización



Fuente: Elaboración propia

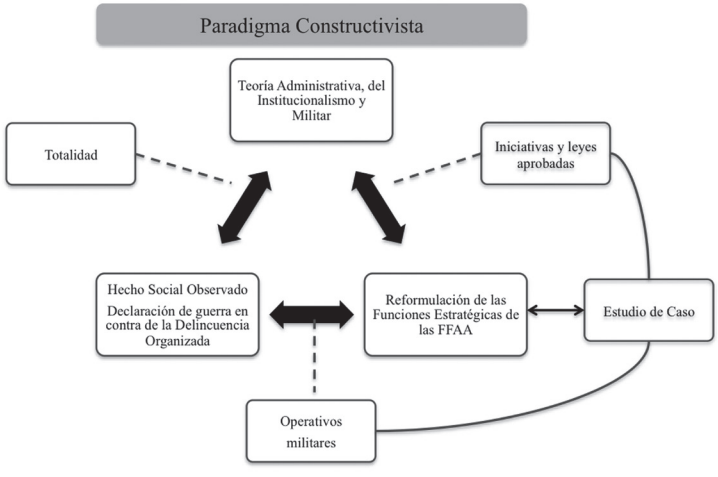
El modelo de administración p*ública planteado por la Teoría del Principal-Agente* (Feldman y Khademian, 2010; Arellano, Alamilla y Campos, 2006) explica la operación del planteamiento del estudio, de cómo, a partir del cumplimiento a la intervención militar ordenada, el Poder Legislativo (el Principal) generó cambios en las funciones estratégicas, siendo causales de cambios en las funciones estratégicas de las FFAA (el Agente). Lo anterior cambi*ó* las relaciones político-militares, tanto por el incremento en su control (forzando actuaciones y modificaciones institucionales de las FFAA), como por las intenciones de leyes que, no siendo aprobadas, dejaron plasmada la voluntad legislativa.

Las relaciones político-militares definidas como el control civil objetivo, de acuerdo con Huntington (1957:236-239), cuentan con dos formas de minimizar el poder institucional militar: el control civil subjetivo que busca la maximización del poder civil y el control civil en su sentido objetivo es la maximización de la profesionalización militar. Huntington concebía la necesidad de mantener neutrales y apolíticas a las FFAA, por ello, desde el segundo control, (el objetivo) es esencial un grado de autonomía garantizado por la profesionalización de la institución que representan. La intervención militar contra la delincuencia organizada detonó respuestas del Poder Legislativo que incrementó el control al que Huntington hace referencia a través de cambios en las funciones estratégicas de las FFAA y al cuestionamiento paradójico de sus prerrogativas.

Finalmente, las iniciativas de ley emitidas en el período de estudio contienen la intencionalidad de los miembros del Poder Legislativo que quedó manifiesta en ellas y que es algo inherente a la formulación de estrategias en los procesos de planeación. En el concepto de intento estratégico (Hammel y Prahalad, 1994:129-135), se encuentra la base para la inclusión de las leyes intentadas, que, si bien no fueron aprobadas, dejaron en evidencia la intencionalidad del Poder Legislativo sobre el control estratégico y administrativo que se deseaba ejercer sobre las FFAA.

3. METODOLOGÍA

La metodología de la investigación fue cualitativa, en su modalidad de estudio de caso. En la Figura (IV), se ilustra el planteamiento metodológico de la investigación. Para efectos de su diseño y marco de referencia epistémico, se asumió el paradigma del constructivismo; para la definición del ángulo de la investigación, la reconstrucción articulada, y la metodología del estudio de caso para su ejecución.



El planteamiento metodológico del paradigma del constructivismo resultó pertinente, debido a que el punto de partida de la observación del fenómeno fueron las funciones de las FFAA, que habiendo entrado en un proceso de traslape con las fuerzas civiles (no siendo un fenómeno exclusivo, sino extendido a la geopolítica del narcotráfico y del resto de las amenazas ocasionadas por la delincuencia organizada), generó las condiciones que el constructivismo exige: a partir de un fenómeno observado y la evidencia de un marco teórico existente, se encuentren hallazgos del cuestionamiento de si la teoría del institucionalismo, de la relaciones político militares y el marco legal prevaleciente pueden o no ser los que guíen las decisiones futuras relacionadas con el sector defensa. El paradigma constructivista plantea el uso crítico de un hecho social, de la realidad observada, con la teoría de referencia que para efecto de tener la interpretación correspondiente resulte pertinente y, a partir de la cual, sea posible reformular las construcciones previas; por ello, se buscó encontrar respuestas a la pregunta y a la propuesta de la investigación:

Pregunta ¿Cuáles son las funciones estratégicas que las FFAA debiesen asumir ante los retos que enfrenta la seguridad nacional en el siglo XXI?

Propuesta Las FFAA como consecuencia de la intervención militar en la guerra contra la delincuencia organizada realizaron ajustes institucionales derivados de mandatos legales.

La investigación, siendo cualitativa en su modalidad de un estudio de caso, nunca pretendió llegar a hallazgos por medio de procedimientos estadísticos o métodos de cuantificación, sino se basó en el análisis documental y particularmente de las interpretaciones y percepciones de los actores acerca de las acciones (Strauss y Corbin, 2002:8-11), sucedidas en el período en estudio.

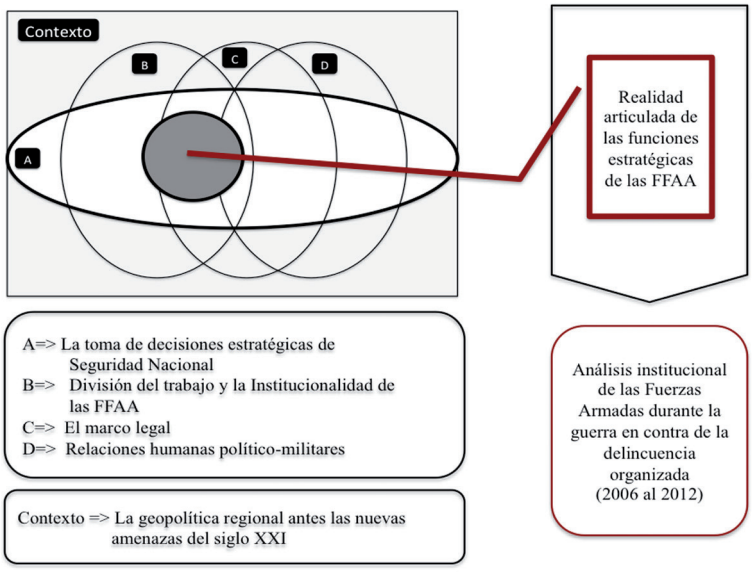
Las fuentes múltiples de información categorizables, que fueron colectadas y presentadas en forma sistemática, es una las características de las investigaciones cualitativas en un estudio de caso (Stake, 2010; Creswell, 2007; Gerring, 2007; Yin, 2009; Strauss y Corbin, 2002). En la investigación las fuentes de información incluyeron las reacciones legislativas, las acciones de las FFAA y los testimonios de actores clave.

Zemelman (2011:65) plantea el concepto de reconstrucción articulada, método con el que se complementó el planteamiento metodológico. A continuación, se describen las dimensiones con las cuales se desarrolló la articulación de la realidad de la intervención de las FFAA para el ángulo de la investigación:

- (A) Toma de decisiones estratégicas de seguridad nacional representado por la relación entre el poder legislativo, el poder ejecutivo y las FFAA.
- (B) La división del trabajo y las instituciones de las FFAA que se vieron involucradas: la SEDENA y la SEMAR.
- (C) El marco legal que se convirtió en parte de la controversia planteada por la intervención militar.
- (D) Las relaciones humanas y formales político-militares dimensión determinante en la generación de nuevas leyes que afectaron la institucionalidad de las FFAA (Figura V).

La investigación comprendió la recopilación, análisis, categorización y selección de datos, información, documentos, testimonios y la valoración respectiva de las fuentes relacionadas con las variables que fueron seleccionadas. La variable independiente seleccionada expresa las acciones militares de las FFAA en la guerra contra la delincuencia organizada. La estrategia para la recolección de datos fue la siguiente forma:

- Análisis de los informes anuales de las FFAA en donde se identificaron: las capturas, los decomisos drogas, de armas y equipamiento de los cárteles logrados en distintas intervenciones, las intervenciones y el personal asignado al combate a la delincuencia organizada, el equipamiento, incremento de batallones, cambios institucionales que sucedieron en el período de la investigación y las demandas recibidas por parte de la CNDH.
- Consulta privada de archivos electrónicos del periódico *Reforma* del 2006 al 2012.



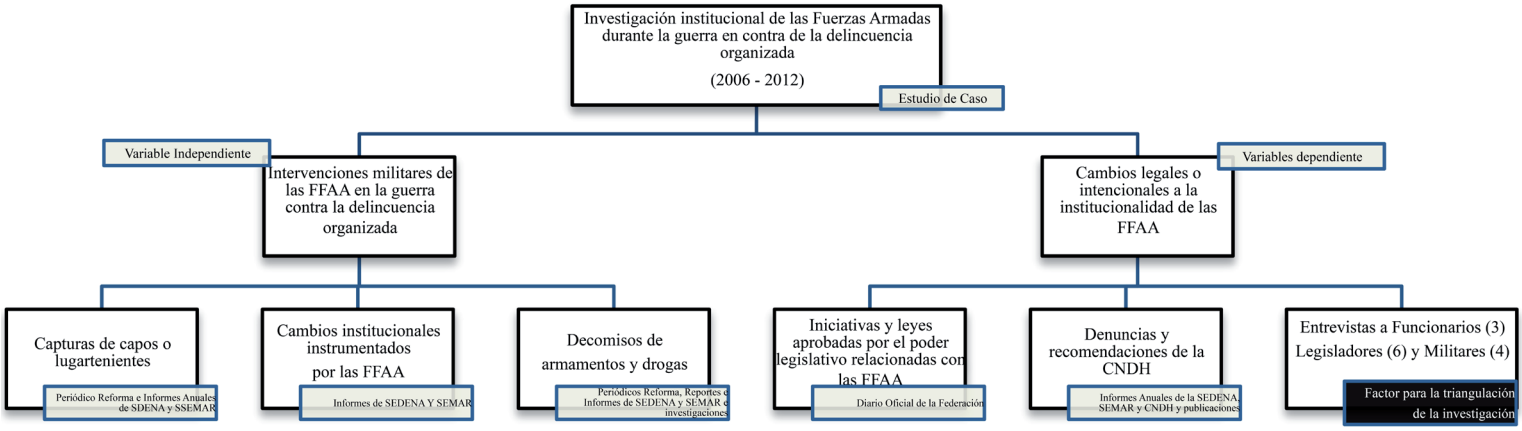
Fuente: Elaboración propia

La variable dependiente seleccionada fue la identificación y análisis de las iniciativas y leyes aprobadas por el Poder Legislativo. Las fuentes de información fueron:

- Las Leyes aprobadas y publicadas en *Diario Oficial de la Federación*
- Iniciativas de ley.
- Los informes institucionales de las FFAA que contienen la recepción de quejas de la CNDH y el registro numérico de recomendaciones aceptadas respectivas.

Las unidades de observación de la variable independiente y dependiente de la investigación, se indican en la Figura (VI):

Fig. VI. Unidades de observación



3.1 Triangulación de datos

Las narrativas de los actores entrevistados aportaron evidencias, datos y juicios que permitieron triangular y comprobar las propuestas. Se diseñó un cuestionario con preguntas abiertas para registrar los testimonios y percepciones de los legisladores y funcionarios entrevistados, que se incluye en el apéndice. La triangulación que se llevó a cabo se formuló a partir de las siguientes consideraciones:

- Primera: la pregunta de la investigación.
- Segunda: los ejes del ángulo de la investigación.
- Tercera: efectos de las leyes aprobadas en las institucionalidad de las FFAA en cuanto a la división de labores.
- Cuarta: selección de las respuestas de los entrevistados de acuerdo al enlace de las preguntas con las propuestas correspondientes a las tres preguntas de la investigación-leyes aprobadas-eje del ángulo de la investigación.

La categorización de la variable independiente se planteó en base a los hechos sucedidos y lo que de ellos derivaron. Las propiedades con las que se distinguieron los hechos fueron en las siguientes: hechos clave, detención o eliminación de capo o lugarteniente, cambio institucional, depuración policial, acto terrorista del narcotráfico, operativo con civiles afectados y guerra entre cárteles. En el caso de la variable dependiente las categorías fueron definidas en virtud de los temas implicados en cada una de las leyes y de iniciativas, resultaron las siguientes: fuero militar, funciones estratégicas de las FFAA, integración SEMAR-SEDENA y control de inteligencia.

En el caso de las leyes aprobadas consultadas y analizadas fueron las siguientes: la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *Código Penal Federal*, Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y de la Fuerza Aérea Mexicana, Ley de Ascensos y Recompensas de Armada Mexicana, Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas.

Las entrevistas realizadas incluyeron 14 senadores, diputados y funcionarios de primer nivel que intervinieron, por una parte, en la promulgación de leyes que tuvieron injerencia en las FFAA y, por la otra, en las decisiones en Seguridad Nacional. Todos ellos en su momento tuvieron nombramientos de carácter oficial. Se agruparon los hallazgos relacionados con las preguntas del cuestionario mencionado y de cada una de las leyes analizadas. Se analizaron las respuestas de cada uno de los entrevistados e interpretando su relación con las preguntas de la investigación. Una vez que se identificaron fragmentos de las respuestas con elementos que dieron información que contestaran se colocaron en la Tabla (3). La información relacionada con la investigación está a disposición de los lectores del presente poniéndose en contacto con el autor. Se sintetizan los resultados por cuestiones de espacio.

4. RESULTADOS

Se confirmó que las intervenciones militares de las FFAA en asuntos de Seguridad Pública acortaron la distancia con las fuerzas civiles durante su intervención militar. Los hechos acontecidos y acciones con mayores efectos identificadas en los medios y en los informes de las FFAA fueron 61, los cuales se clasificaron en seis categorías. A continuación, la valoración de las intervenciones militares:

- Detención o eliminación de capo o lugarteniente. 2,321 presuntos delincuentes murieron en distintos ataques durante operaciones para combatir el crimen organizado, 356 resultaron heridos y 41,023 fueron detenidos. Las FFAA fueron agredidas 1,971 veces durante el período en estudio, se logró la ubicación y captura de ocho capos, 126 lugartenientes, 37 colaboradores y un extranjero. De estas, se destacan 23 capturas clave de capos o lugartenientes de los cárteles que habían prevalecido hasta el 2006: el de Sinaloa, los Arellano Félix, la Familia, los Zetas, del Pacífico, del Golfo y la muerte en operativo de Arturo Beltrán Leyva líder del cártel del mismo nombre.
- Cambios en la estructura organizacional. Resaltan cuatro relacionados con la investigación: la asignación entre 45 a 48 mil efectivos en forma continua a la guerra contra la delincuencia organizada; la aceptación del ingresó de mujeres a tareas destinadas en el pasado sólo para hombres, como ingenierías de combate e inteligencia; la habilitación de una línea de denuncia ciudadana que recibió más de ciento veinticinco mil llamadas en el período, y la creación de la Dirección General de Derechos Humanos ocasionada por las demandas ciudadanas recibidas, como se muestra en la Tabla (1), que generaron 28 arrestos militares internos. Adicionalmente, seis altos militares, incluidos tres generales, entre ellos, Tomás Ángeles Dauharé, Roberto Dawe González, Ricardo Escorcia Vargas y el teniente coronel Silvio Isidro de Jesús Hernández fueron detenidos en 2012 bajo señalamientos de proteger al cártel de los Beltrán Leyva, sin que hasta le fecha se haya probado su culpabilidad.

Tabla 1.Quejas de la CNDH a las FFAA de diciembre 2006 a noviembre de 2012

Quejas CNDH	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
SEDENA	367	1238	1791	1415	1695	935	7441
SEMAR	31	43	42	198	495	418	1227
Total	398	1281	1823	1613	2190	1450	8668

Fuente: www.sedena.gob.mx/images/stories/Situacionquejasrecomendaciones210113.pdf
www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmcpdh-briefing-enero-2013-justicia-militar-sk.pdf
Informe Anual CNDH 2012

- Acto terrorista. Sucedieron nueve eventos terroristas que inicia con el estallido de granadas en la Ciudad de Morelia en el 2008, en donde pierden la vida 9 civiles, y que llega a su punto crítico en la Ciudad de Monterrey en el 2011 con la muerte de 52 personas civiles en el incendio intencionado en el Casino Royale.
- Depuración Policial. La detención de policías infiltrados confirmó la participación de agentes de las policías en actividades de la delincuencia organizada. En estos hechos sobresalientes, se reservó al sucedido en Tijuana, sin embargo, se reprodujeron en Guadalajara y en Ciudad Juárez entres otras ciudades.
- Operativo con civiles afectados. Se identifican ocho eventos con muertes de civiles, como el caso de los estudiantes del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, que fallecieron a fuego cruzado o una familia, que por desobedecer a un retén, fue atacada.
- Guerra entre cárteles. Las acciones de las FFAA trajeron consigo dos fenómenos: la fragmentación de cárteles de la droga y con ello, una nueva división de los territorios y de las rutas del narcotráfico y la guerra entre los mismos cárteles. De seis grupos que existían en el 2006, al final de 2012 se tenían alrededor de 20 grupos del crimen organizado y, según cifras extraoficiales, más de sesenta mil personas perdieron la vida o desaparecieron como producto de enfrentamientos entre los mismos delincuentes.

4.1 Leyes e iniciativas del Poder Legislativo

A continuación, el resultado del análisis de las iniciativas no aprobadas que representan intentos estratégicos para modificar el estatus de las relaciones político-militares y a la institución que representan las FFAA:

- "Civilinización" de las FFAA. Se plantea este concepto para explicar uno de los fenómenos ocurridos en la investigación: tratar a los miembros de las FFAA como civiles. Se identificaron tres iniciativas de ley con la intención de retirar el fuero militar que, siendo una de las prerrogativas fundamentales para el ejercicio de las funciones estratégicas de las FFAA, representó el inicio de la "civilinización" de los miembros de las FFAA.
- Funciones Estratégicas de las FFAA. Se identifican dos iniciativas en el tema. Una con la intención del poder legislativo pudiese decidir la temporalidad de las acciones de las FFAA en funciones de Seguridad Pública, lo que representa reducir la discrecionalidad del poder ejecutivo e intervenir civilmente en decisiones militares. La segunda, la autorización de intervenciones a las FFAA en misiones de paz internacionales, que representa habilitar áreas especializadas en tareas que hasta el momento del estudio las FFAA no llevaban a cabo.
- Integración SEDENA-SEMAR. La intención de integrar a las dos instituciones hubiese tenido un conjunto de consecuencias de alto riesgo, entre otros; desordenar un modelo institucional si bien atípico no era el momento de hacer un cambio de esa naturaleza.
- Control de Inteligencia. La intención de dar acceso al poder legislativo a la información reservada de las FFAA representa una forma de debilitar a las FFAA retirándole una de las atribuciones para poder desempeñar sus funciones estratégicas y tácticas.

Se analizaron 37 leyes aprobadas que presentaron una relación con las FFAA y 14 entrevistas a altos mandos de las FFAA, funcionarios y legisladores. En la Tabla (2), se presenta el análisis de la triangulación de cada una de las leyes emitidas, las dimensiones del ángulo de la investigación y las entrevistas realizadas.

Tabla 2. Resultados de las entrevistas y triangulación contra las iniciativas y leyes aprobadas

Ejes del ángulo de la investigación	Propuesta del estudio de caso: las FFAA, como consecuencia de la intervención militar en la guerra contra la delincuencia organizada, realizaron ajustes institucionales derivados de mandatos legales.	
	Leyes	Triangulación-entrevistas
Toma de decisiones	Creación de las Cámaras Bicamerales	El problema es definir qué circunstancias deben legislarse. Las prerrogativas en qué casos si y en qué casos no para dar certidumbre a las FFAA. Se enfrentó una nueva circunstancia. Las FFAA asumieron funciones de seguridad pública. Fue una decisión constitucionalmente legítima. Dominio de la delincuencia organizada de las fuerzas civiles. La única capaz de salvar la institucionalidad democrática. Policía preparada para otra seguridad y no para enfrentar a la delincuencia organizada.
División del trabajo	Intervenir en trata de personas y reformas diversas en materia de violencia familiar	Los policías y las FFAA son instituciones distintas y hasta el momento de la guerra contra el crimen organizado, excluyentes. Enfrentar a criminales mezclados con población civil Tareas de inteligencia, investigación, de combate y de reorganización de las FFAA en el nuevo contexto y coordinarse con las fuerzas civiles.
Institucionalidad	Juicios orales para investigar y juzgar la comisión de delitos por parte de los integrantes de las FFAA.	Visión parcial prevaleciente de ver al tráfico de drogas como un fenómeno aislado.
	Iniciativas para retirar fuero militar.	La guerra se inició sin haber proporcionado a las FFAA un punto de partida.
	Comisión de los Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas.	La debilidad de otros sectores les ha hecho tener que reforestar, participar en campañas de vacunación, etc.

Relaciones político-militares	Se distribuye entre los tres órdenes de gobierno, la responsabilidad de participar en las acciones de resguardo a las instalaciones estratégicas del país. Acceso a los miembros del Congreso a información reservada, relacionada con la defensa y la seguridad nacional	Fue fácil decir "es la guerra fallida de Calderón", generó un clima de desconfianza y distanciamiento de las FFAA hacia el poder legislativo Los militares dedican toda su vida a una carrera, los políticos y las fuerzas civiles son temporales. Incomprensión de los políticos de la visión de las FFAA. El poder legislativo ni reguló ni hizo intentos de proteger a las FFAA. Aprendizaje de las FFAA: una captura de un criminal podría significar un arresto.
Marco legal	Delitos del orden común cometidos por miembros del Ejército en contra de la población, serán investigados por las autoridades civiles	Venganza de criminales contra miembros y familiares de las FFAA sin protección jurídica. Vacíos jurídicos para el tratamiento de abusos y errores militares. Derechos humanos a ciudadanos y no a los soldados.

Elaboración propia

5. DISCUSIÓN.

La guerra contra la delincuencia organizada cambió el escenario de las relaciones político-militares. De un escenario en donde existió un respeto institucional mutuo desde 1946 y *viceversa*, a un inminente cambio de las lógicas políticas y militares. A continuación, los hallazgos sobre la propuesta del estudio caso planteada en relación a las funciones estratégicas de las FFAA, ante el nuevo escenario del siglo XXI.

5.1 Efectos institucionales por la designación de personal al combate de la delincuencia organizada.

La intervención militar de las FFAA tuvo detrás una visión común de acuerdo con los testimonios recabados en la investigación: las FFAA eran la única institución con capacidad de poner alto a la delincuencia organizada. Fueron designados de manera permanente más de 45 mil efectivos y, con ello, fue necesario reorganizar las cargas de trabajo para continuar con las funciones que se venían llevando a cabo. Al atacar los intereses económicos de los cárteles de la droga, éstos evolucionaron cometiendo extorsión y guerrilla. Las FFAA se vieron en la necesidad de hacer persecuciones y operativos con la interacción con civiles, con el riesgo de no saber si eran o no miembros de la delincuencia organizada y ello agravado por la desobediencia ciudadana que ocasionó situaciones de conflicto durante la ejecución de operativos. Lo anterior implicó la generación de protocolos y ajustes a la doctrina militar.

5.2 Efectos institucionales por la pulverización de los cárteles de la droga.

El haber reducido las capacidades económicas y de liderazgo de las organizaciones criminales inició la comisión de otros delitos, como la extorsión, la guerrilla y de terrorismo, así como la captura de capos del narcotráfico. Esto generó la pulverización de los cárteles de la droga, con el surgimiento de más de 15 grupos, menos estructurados, pero más violentos como los Zetas. Lo anterior representó ajustes en los trabajos de inteligencia de las FFAA.

5.3 Efectos institucionales por las quejas de la CNDH.

Las más de ocho mil quejas y los casos que despertaron polémicas públicas y juicios en contra de miembros de las FFAA se redujo a una que involucró a 40 miembros. La promoción de recomendaciones por parte de la CNDH tuvo, como efecto institucional en las FFAA, la creación de una dirección especializada y el que se dieran acercamientos institucionales, como lo puso de manifiesto el acuerdo de capacitación de la CNDH para los miembros de las FFAA. Con ello, se generaron cambios que orillaron el haber tenido que destinar recursos para el manejo de esta situación, capacitar personal y los mecanismos legales respectivos.

5.4 Las FFAA el recurso para enfrentar a la delincuencia organizada.

Las evidencias recabadas confirman que las FFAA eran la institución capaz de atacar a la delincuencia organizada. Entre los testimonios, se cita a continuación lo dicho por un alto funcionario del gobierno federal y un legislador, en el período en estudio: **"**La debilidad institucional y desprotección social de las fuerzas civiles ineptas en contraste el poder de fuego de la delincuencia organizada y era la única institución capaz de salvar la institucionalidad democrática".

5.5 El dilema del marco legal.

El marco legal fue definido para enfrentar amenazas tradicionales en donde la seguridad y la defensa representaban dos esferas fundamentales para la sobrevivencia de la nación, pero separadas. Las amenazas no tradicionales generaron contradicciones en cuanto a las funciones estratégicas de las FFAA, en el sentido de cuando hacerles o no intervenir militarmente respetando las leyes vigentes.

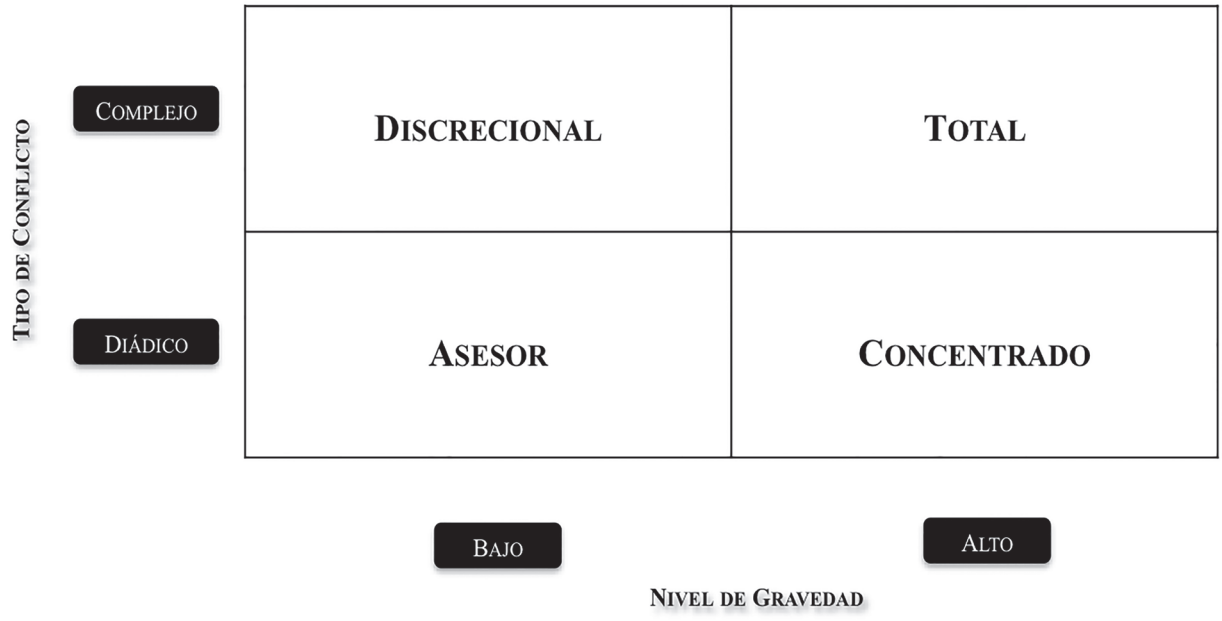
5.6 Efectos de las iniciativas y leyes aprobadas.

Existen evidencias suficientes para afirmar que si hubo una relación entre las intervenciones militares de las FFAA en la guerra en contra de la delincuencia organizada y las reacciones del Poder Legislativo: 16 de las 28 iniciativas y 30 de las 37 leyes aprobadas buscaban incrementar el control político sobre las FFAA. Las relaciones político-militares en México han entrado en una nueva etapa en donde se debiesen generar mecanismos y diálogos que permitan armonizar las lógicas políticas con las lógicas militares, sin lastimar la institucionalidad de las FFAA.

5.7 Funciones estratégicas de las FFAA en el nuevo contexto del siglo XXI.

La división de las funciones de las FFAA, en cuanto a la planeación estratégica representó el aspecto de mayor relevancia desde la óptica de la Administración. A continuación, se plantea el Modelo de Intervenciones Militares de las FFAA en la Figura (VII) partir de dos dimensiones. La primera, el tipo de conflicto, si se trata de una guerra diádica; es decir, una guerra de A contra B: cuando dos naciones entran en un conflicto de carácter bélico, y un conflicto complejo: cuando el enemigo no es una nación, sino un fenómeno que queda encuadrado en las amenazas no tradicionales. La segunda, el nivel de gravedad que se propone puede ser bajo o alto dependiendo de los intereses de la nación involucrados, siendo alto aquel en donde la supervivencia de la nación se vea involucrada, y, se considera bajo cuando son asuntos que lastimen intereses la estabilidad de la nación, sin que esté de por medio la supervivencia de la nación. Se proponen cuatro tipo de intervenciones estratégicas de las FFAA: la Total, cuando el nivel de involucramiento de las FFAA la situación así lo demande y todos los recursos de las mismas se destinen a ello; la Discrecional, cuando tratándose de una situación compleja pero de bajo nivel de gravedad, se deba acudir temporalmente a las FFAA; el Concentrado, cuando existiendo un enemigo claramente definido y cuya actuación pueda poner en peligro los intereses nacionales se defina una misión específica para combatirle y, finalmente como es el caso de la delincuencia organizada y situaciones en donde se tenga un enemigo claramente identificado cuya influencia sea menor, la función de las FFAA es la de Asesor.

Fig. VII Modelo Intervenciones Militares FFAA



Fuente: Elaboración propia

En complemento a la propuesta anterior, para dar respuesta a la pregunta de la investigación, a continuación se plantea la Tabla (3) donde se muestra la matriz de amenazas en seguridad y el sector defensa, considerando por una parte las dimensiones de la seguridad nacional, las misiones del sector defensa y los conflictos que las amenazas no tradicionales representan para la nación. La discusión posterior a este estudio tendría que ver, por una parte, con la definición de las fronteras de la intervención militar en los diferentes conflictos señalados en la Tabla (3).

En ella se puede observar que se incorporan otros conflictos que ponen en riesgo a la seguridad nacional y, por la otra, con la valoración regional profunda de estas amenazas y de la forma de intervención militar de las FFAA. Lo anterior se sugiere en la Figura (4), en donde, para efectos de legislar o reglamentar y generar la doctrina militar correspondiente, se debiese ponderar el tiempo y el matiz de las intervenciones de las FFAA ante el contexto del Siglo XXI.

Tabla 3. Matriz de Amenazas en Seguridad y el Sector Defensa

Dimensiones Seguridad	Misiones de las FFAA		
	Conflictos Armados	Crisis y operaciones distintas a la guerra	Fuerza Pública
Humana	Guerra contra la delincuencia organizada	Tráfico de personas Consumo de drogas Pobreza	Secuestros Epidemias Escases de alimentos
Territorial	Crimen organizado transnacional Terrorismo internacional Grupos guerrilleros	Conflictos fronterizos Inmigrantes ilegales Crisis FinancierasÇ	Pesca ilegal Invasión del espacio aéreo
Tecnología	Uso de armas de destrucción masiva	Tráfico de armas	
Ambiental		Sabotaje a instalaciones estratégicas Calentamiento global	Incendios masivos Desechos peligrosos que pongan en riesgos regiones
Empresarial	Guerrilla a empresas e instalaciones privadas	Introducción de productos ilegales al territorio nacional	Narcomenudeo
Energética		Abastecimiento de agua Mantos petroleros	Conflictos con suministros de energía o energéticos
Información		Ataques a seguridad cibernética Tráfico de propiedad intelectual	Tráfico de información de inteligencia

Fuente: Elaboración propia

6. CONCLUSIONES

La iniciativas y las leyes aprobadas buscaron incrementar el control político desde el poder legislativo y en consecuencia del Judicial, sobre las funciones estratégicas de las FFAA que son limitar o anular el fuero militar, limitar o regular el rol de las FFAA, la creación de la Comisión Bicameral con atribuciones que condicionan la toma de decisiones del Ejecutivo y a las FFAA y el mandato de que las FFAA persigan el secuestro, tráfico de indocumentados, trata de personas, violencia familiar, seguimiento al delito de piratería, pederastas, personas extraviadas y desaparecidas, delitos responsabilidad de las fuerzas civiles.

La intervención militar de las FFAA se ha prolongado por más 10 años, lo cual es evidencia de una intervención ya no temporal, sino permanente. Lo que representa el considerar un escenario adicional que la teoría de Handel no tenía previsto corresponde a la concentración parcial permanente de miembros de las FFAA en intervenciones militares. El caso de México, desde la perspectiva de la generalización de casos planteado por Jimenez (para situaciones de Estados semejantes a México, que siendo una economía emergente, dedican un porcentaje de su presupuesto a las FFAA) se cuestiona que éstas ¿tan sólo están para defender a esas naciones de una invasión o debería en forma permanente hacerse responsables del combate a las amenazas no tradicionales?

Las iniciativas de ley y las leyes aprobadas evidencian el concepto de intento estratégico de Prahalad y Hammel. La pregunta de una línea de investigación en este sentido podría ser: ¿cuáles son las adecuaciones que el Código Militar requiere para anticipar actuaciones indebidas de miembros de las FFAA en las nuevas misiones que les fueron encomendadas?

La investigación deja evidencias de la validez de la Teoría del Principal-Agente para explicar el fenómeno estudiado, sin embargo queda aún en proceso la rendición de cuentas de las FFAA. La cuestión podría ser ¿cuándo la SEMAR y la SEDENA tienen un desempeño superior, cuando no?

La Planeación Estratégica de las actuaciones militares de las FFAA ante eventos derivados de las amenazas no tradicionales en futuras investigaciones sería pertinente profundizar: ¿en qué casos y bajo qué condiciones las FFAA debiesen hacerles frente, desactivando o no la intervención de las fuerzas civiles?

La profesionalización de las FFAA planteada por Huntington representa un reto por las capacidades institucionales superiores necesarias, no sólo para responder a los escenarios del 2006 al 2012, sino para las complejidades que se podrían anticipar en cuanto a la seguridad energética o ambiental, en donde se prevé una batalla por el agua en los próximos 30 o 40 años de acuerdo con las amenazas que la Organización de la Naciones Unidas ya estima.

La sociedad mexicana y sus FFAA enfrentaron a una situación inédita, la investigación da testimonio de una paradoja que sintetiza la problemática al que las FFAA armadas se enfrentan: entre más intervienen las FFAA, más riesgos habrá que la INSTITUCIÓN se ponga en riesgo.

Las investigaciones que se sugieren a partir de los hallazgos de la investigación se plantean a partir de las respuestas que se encontraron a la pregunta que se buscó responder, en relación a los cambios institucionales de las FFAA durante la intervención militar en la guerra contra la delincuencia organizada: *¿cómo debe evolucionar la institucionalidad y la relación de las fuerzas civiles con las FFAA en el contexto del siglo XXI?* ¿Cuáles son las amenazas prospectivas para las cuales las FFAA deben ajustar su institucionalidad?

Resumen Curricular:

Sergio L. Ibarra-González, Ingeniero Químico (Universidad Iberoamericana); Maestría en Administración (Instituto Tecnológico Autónoma de México); Strategic and Defensive Policy Advanced course, Advance Defensive Policy course, Advance Civil-Political-Military Relations and Democratic Leadership course (National Defense University USA); catedrático de la Maestría en Administración de la UAQ desde 1990; 38 años de experiencia como catedrático en UIA, ITAM, Colegio de la Defensa Nacional; 27 años como asesor de organizaciones públicas y privadas en política y estrategia organizacional.

Referencias:

Arellano D, Alamilla M. y Campos A. (2006). **¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo Integral de Desempeño de los Organismos Internos de Control en México,** *Revista del CLAD Reforma y Democracia, 36*, 1-23.

Arellano D. y Cabrero E. (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público*, Gestión y Política Pública, XIV*(3).

Barney, J. y Hesterley, W. (2006) *Strategic Management and Competitive Advantage*. New Jersey: Person Prentice Hall, New Jersey.

Bland, D. (1999). A unified Theory of Civil-Military Relations. *Armed Forces & Society*, *26*(1), 9-12.

Calderón, Felipe http://redaccion.nexos.com.mx/?p=2571#sthash.iiz3SQGt.dpuf

Clausewitz K. V. (1999). *De la Guerra*. México: Colofón.

Creswell, J. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design*. Londres: Sage Publications.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.(CPEUM) vigente durante 2006-2012. Ciudad de México.

Daft, R. (2008) *Organization Theory and Design.* USA: South-Western, Cengage Learning

Diario Oficial de la Federación. (14 de enero, 2003). *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006*, Ciudad de México.

Diario Oficial de la Federación. (1994). Ciudad de México: Cámara de diputados.

Feldman M. y Kademian A. (2010). *Administrar es Gobernar,* El valor Estratégico de la Gestión Pública. Argentina: Banco de Desarrollo de América Latina.

García, J. (2009). *Los vectores estratégicos y la definición de amenaza*. Santiago de Chile: CESIM.

García, J. (2005). Nuevas Amenazas y Transformación de la Defensa: el caso de Latinionamérica, *Military Review*. Kansas: Fort Leavenworth

Gerring, J. (2007). *Case Study Research.* Cambrdige: Cambridge University Press.

Giddens, A. (2011). *Consecuencias de la Modernidad*. Madrid: Editorial Alianza.

Guzmán, V. (1966). *La Ciencia de la Administración la Dirección de Grupos Humanos*. México: Editorial.

Hammel, G y Prahalad, C.K. (1994). *Competing for the Future*. Boston: Harvard Business Press.

Handel, M. (1992). *Masters of War*. Londres: Routledge.

Huntington, S. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of the Civil-Military Relations*. Cambrdige: Harvard University Press.

Informes Anuales de la Secretaría de la Defensa Nacional 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.

Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012 de la Secretaría de la Defensa Nacional, Ciudad de México.

Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012 de la Secretaría de Marina, Ciudad de México.

Jimenez, G. (2012). *El problema de la Generaliza-*

ción en los estudios de caso. Ciudad de México: UAM.
Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos.
Luhmann, N. (1996). *Confianza*. México: Anthropos Editorial.
March, J. y Simon, H. (1993). *Organizations.* New Jersey: Blackwell Publishers.
March, J. G. (1994). *A primer on decision making. How Decisions Happens.* New York: Free Press. New York.
March, J. y Olsen, J. (1984). The New Institucionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review, 78*(3).
North, D. (1990). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
North, W. Wallis, J. y Weingast, B (2009). *Violence and Social Orders.* New York: Cambridge Univerisity Press.
Peters, G. (1999). *El Nuevo Institucionalismo*. Barcelona: Gedisa Editorial.
Pérez, T. (2005). La perspectiva constructivista en la investigación social. *Revista Tendencias y Retos*, (10), 51. Universidad de La Rioja, La Rioja.
Raza, S. (2010). *Conflict Analysis Methodology for Formulating Security Policy and Strategy*. Washintong: Center for Hemispheric Defense Studies, Security and Defense Studies Review.
Serra, N. (2008). *La Transición militar*. Editorial Debate, Barcelona.
Stake, R. E. (1995*). Investigación con Estudio de Casos*. Madrid: Editorial Morata.
Steiner, G. (1969). *Top Management Planning.* New York: Macmillan.
Steiner, G. (1979) *Strategic Planning.* New York: The Free Press.
Silvio, D. (2009). Triangulación: Procedimiento Incorporado a Nuevas Metodologías de Investigación. *Revista Digital Universitaria*, 2-3. DGSCA-UNAM: Coordinación de Publicaciones Digitales.
Strauss A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la Investigación Cualitativa*. Segovia: Editorial Universidad de Antioquia.
Vasquez, J. A. (2009). *The War Puzzle Revisited*. New York: Cambridge University Press.
Walzer, M. (2001). *Guerras Justas e Injustas.* Madrid: Ediciones Paidós Ibérica.
Yin, R. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. Londres: Editorial Sage.
Zemelman H. (2011). *Conocimientos y Sujetos Sociales.* Bolivia: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello.

Apéndice
Cuestionario a Actores Clave

1. *¿Por* qué se tomó la decisión de hacer intervenir a las FFAA en el combate a la delincuencia organizada permanciendo en las calles durante todo el sexenio?
2. *¿Cómo influyero*n las nuevas amenazas- tráfico de drogas, armas, personas y de dinero- la agenda de la Seguridad nacional?
3. *¿Cómo se dio la conexión de la política de defensa y el poder legisl*ativo en el período en le tocó estar en funciones?
4. *¿En qué casos y por* qué las intervenciones militares que se les ordenaron a las FFAA afectaron sus misiones tradicionales o acaso alteraron las misiones previstas en la constitución?
5. *¿Por* qué las FFAA asumieron roles que les corresponden a las fuerzas civiles?
6. *¿Por* qué considera que fueron presentadas más de cincuenta iniciativas de ley dirigidas a incrementar el control o bien a alterar a las FFAA?
7. *¿Cuáles fueron las consecuencias institucionales en las relaciones político-militares derivadas de las intervenciones militares de las FFAA mexicanas en el combate a la delincuencia organizada del 2006 al 2012?*
8. ¿Cómo podría evaluarse y con base en qué criterios la actuación de las FFAA del 2006 al 2012?

9. ¿Por qué los militares deberían conservar o no las prerrogativas que tenían al inicio del sexenio anterior?
10. A partir de las nuevas realidades y retos que vive la seguridad nacional, ante las nuevas amenazas, que se suman a las tradicionales, en un entorno democrático ¿cuáles son los conflictos en los que las FFAA debiesen intervenir?
11. ¿Cuáles deberían ser los temas que deberían legislarse o tenerse en cuenta en las relaciones político-militares como aprendizaje de la intervención militar de las FFAA en el combate a la delincuencia organizada?