

Empleo del poder militar como estrategia de solución ante conflictos sociales

Avalos Arellano, Jorge Eduardo¹
<https://orcid.org/0000-0002-0567-4894>
Escuela Superior de Guerra del Ejército, Lima, Perú

Enviado: 1 de Abril 2024 • Evaluado: 15 de Mayo 2024 • Aprobado: 15 de Julio 2024

Citar como:

Avalos Arellano, J. E. (2024). Empleo del poder militar como estrategia de solución ante conflictos sociales. *Revista Científica de la Escuela Superior de Guerra del Ejército*, 3(2), 84-96. <https://doi.org/10.60029/rcesge.v3i2arti7>

Resumen

Este trabajo es de necesaria lectura para los militares profesionales, y de muy convincente lectura para cuantos se interesen por el apresurado empleo del poder militar en conflictos sociales. Se destaca la importancia de evitar el uso prematuro y excesivo del poder militar en conflictos sociales internos, enfatizando la necesidad de emplear estrategias integrales que incluyan el poder económico, social y político. Critica la falta de preparación y el uso inadecuado de material militar, que puede llevar a violaciones de derechos humanos y problemas judiciales. Asimismo, recomienda a los militares y al público en general comprender la importancia de utilizar medios proporcionales y adecuados para resolver problemas, en lugar de recurrir inmediatamente a medidas populistas basadas en el uso de la fuerza. El artículo también analiza la gestión deficiente del Gobierno peruano en conflictos sociales, destacando la necesidad de actuar como un participante activo en la resolución de problemas sociales.

Palabras clave: Orden Interno, estrategia, Ejército del Perú, Estado de emergencia

¹Coronel del Ejército del Perú
Correo electrónico: cocoavalos91@gmail.com

Use of military power as a strategy for resolving social conflicts

Avalos Arellano, Jorge Eduardo²
<https://orcid.org/0000-0002-0567-4894>
Escuela Superior de Guerra del Ejército, Lima, Perú

Received: April 1, 2024 • Reviewed: May 15, 2024 • Approved: July 15, 2024

Citar como:

Avalos Arellano, J. E. (2024). Empleo del poder militar como estrategia de solución ante conflictos sociales. *Revista Científica de la Escuela Superior de Guerra del Ejército*, 3(2), 84-96. <https://doi.org/10.60029/rcesge.v3i2arti7>

Abstract

This work is essential reading for professional military personnel, and highly compelling for those interested in the hasty use of military power in social conflicts. It emphasizes the importance of avoiding premature and excessive use of military power in internal social conflicts, stressing the need to employ comprehensive strategies that include economic, social, and political power. It criticizes the lack of preparation and improper use of military equipment, which can lead to human rights violations and legal issues. It recommends that military personnel and the general public understand the importance of using proportionate and appropriate means to solve problems, rather than immediately resorting to populist measures based on the use of force. The article also discusses the poor management by the Peruvian government in social conflicts, highlighting the need to act as an active participant in solving social problems.

Keywords: Internal Order, Strategy, Peruvian Army, State of emergency

²Coronel del Ejército del Perú
Email: cocoavalos91@gmail.com



Introducción

En los últimos años han acontecido diversos conflictos sociales de los cuales todos hemos sido espectadores. Algunos han pasado desapercibidos, pero otros han escalado muy alto en poco tiempo, llegando a perturbar la tranquilidad de los ciudadanos. De igual forma, han sido entendidos como amenaza para el orden interno y la gobernabilidad democrática.

La repetición y las particularidades de los eventos ocurridos develan la debilidad de la institucionalidad democrática en el país, en especial del sistema político. Es así que el Gobierno ha perdido la fuerza para sustituir, dirigir y complacer las demandas de la población, y ha adoptado prematuramente como solución del conflicto el empleo del poder militar. Cabe indicar que estas organizaciones, Ejército del Perú (EP), Marina de Guerra del Perú (MGP) y Fuerza Aérea del Perú (FAP), están estructuradas y pertrechadas para responder ante un problema que menoscaba la soberanía y la integridad territorial. A pesar de ello, debido a las enmarañadas y complicadas situaciones vividas como conflictividad social, han sido empleadas de forma prematura, sin transformar ni empuñar su letalidad para enfrentar la conflictividad (Contreras, 2023).

Definitivamente, las vulneraciones al orden interno de estos años no se asemejan ni tienen punto de comparación con lo sucedido en los años 80 y 90. Sin embargo, no dejan de preocupar debido a la falta de liderazgo del Gobierno para solucionarlos, y peor aún mediante el empleo de Fuerzas Armadas como único medio de respuesta, ya que las consecuencias derivadas de lo descrito han sido fatales en muchas ocasiones (Reátegui, 2007).

La finalidad del presente ensayo es examinar la manera en que el Estado peruano ha resuelto los problemas de conflictividad social. En concreto, se analizará el modo en que el Gobierno ha empleado a las Fuerzas Armadas, cuando su empleo y medios utilizados no son los adecuados.

1. El contrato social

Cuando las personas se obligan mutuamente al cumplimiento de alguna acción para una determinada finalidad nace un contrato. Lo mismo sucede cuando el Estado se hace responsable de los derechos y obligaciones de los ciudadanos; y estos por su parte se someten a una autoridad, cumplimiento de normas morales y acatamiento de unas leyes naciendo otro contrato. A esto Jean-Jacques Rousseau lo denominó contrato social. Básicamente, la teoría del contrato social supone una presunción que detalla el poder político y el orden social que guían a los gobiernos modernos (Postigo Solana, 2019). Se podría afirmar que el contrato social es un elemento fundamental en la estructura sociopolítica de las naciones, actuando como un marco normativo para las interacciones entre el Estado y sus ciudadanos, en términos de derechos y responsabilidades mutuas.

De manera resumida, la teoría del contrato social sostiene que, al vivir en sociedad, las personas acuerdan un pacto general con el Estado, generándose un trueque mediante el cual este les entrega algunos derechos inherentes a su persona, y ellas renuncian a su libertad. En este sentido, sus derechos y deberes se convierten en condiciones fundamentales del contrato social, el cual es respaldado por el Estado, una entidad establecida para garantizar el cumplimiento de dicho contrato. El contenido de este contrato social no transita sólido, como todo contrato se puede modificar. Esto quiere decir que ante un nuevo deber o derecho por alguna de las partes el contrato se renueva y continua (Sánchez, 2020).

Cuando el Estado marcha bien y el Gobierno hace lo suyo el contrato camina firme y campante; sin embargo, si llegara a existir algún problema, el contrato se resquebraja por lo inestable y descontento de alguna de las partes. Esto se debe a que el ciudadano no solo respeta al Gobierno por su triunfo en las urnas, sino por el cumplimiento de sus funciones y capacidad de respuesta ante infinitos problemas sociales. La revisión del contrato social es cada vez más urgente, a causa de la negligencia que se observa en la gestión del Estado en la actualidad. Su enfoque se limita a funciones gubernamentales que se consideran dispensables y transferibles a otras alternativas de satisfacción, las cuales no siempre son de dominio público ni tienen objetivos a largo plazo (Monge Morales, 2021). Este escenario se traduce en soluciones temporales y coloca al país en un estado de incertidumbre generalizada, contrario a las aspiraciones de amplios sectores sociales que buscan detener el incremento de la inseguridad social.

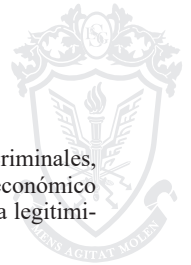
En el Perú, la mayor cantidad de problemas sociales (insatisfacción con el gobierno, inestabilidad política y económica, etc.) crea un malestar total, generando inseguridad social y estropeando la creencia que el Gobierno soluciona todo, por lo cual el aval del resguardo de los deberes y derechos del ciudadano como estipula el contrato social se ven vulnerados (Sánchez, 2020). La situación descrita rompe el pacto social y patrocina una controversia, la cual se manifiesta con marchas, huelgas, paros y quejas terminando en un conflicto social (Quintero Castellano, 2017). Cuando la administración estatal no cumple con sus funciones o no satisface los diferentes intereses de la sociedad, comienza a enfrentar dificultades, las cuales pueden identificarse a partir de responsabilidades fundamentales; especialmente, en lo que respecta al bienestar social, como la salud, la educación y el empleo.

En resumen, la ingobernabilidad se refiere a la percepción de muchos ciudadanos comunes sobre la falta de garantía por parte del Estado, a través de sus funciones gubernamentales, para asegurar la estabilidad económica, política y social necesaria. Esta situación provoca insatisfacción en todos los sectores y clases sociales, sin excepción.

La ausencia de satisfacción y estabilidad política y económica puede ser una de los motivos que genere inseguridad social. Además, estos factores debilitan la confianza y el respaldo de la sociedad ante la supuesta falta de acción del Estado como avalista de los derechos y deberes del contrato social (Ortega & Pino, 2021). Incluso, puede facilitar la ruptura del pacto social y crear situaciones apropiadas para un conflicto social, en el que diversos sectores y clases sociales expresen su descontento por medio de reclamos, marchas, huelgas y otras formas de protesta; lo que eventualmente podría desencadenar un conflicto social.

2. El orden interno

El conflicto social no lleva en sí necesariamente la existencia de violencia. El conflicto social es una circunstancia en las que dos o más actores sociales (no necesariamente el estado) aprecian que sus intereses se enfrentan, y este enfrentamiento puede generar violencia (Pajuelo Teves, 2004). Actualmente, la coyuntura es volátil, incierta, compleja y ambigua, de ahí que ocasiona alteraciones en las actividades diarias de la ciudadanía, impactando en la gobernabilidad democrática y generando que los derechos fundamentales de las personas o comunidades se vean vulnerados, derechos que tendrían que ser protegidos por el Estado como lo estipula el contrato social. La delincuencia, la violencia, las protestas sociales y otros factores mencionados anteriormente se ven agravados por motivos como la pobreza, las desigualdades sociales, la exclusión y el deterioro rápido de la situación económica (Malpartida Mansilla, 1999). Además, la ausencia de oportunidades de empleo y otras situaciones, derivadas de políticas de desarrollo humano ineficaces, aumen-



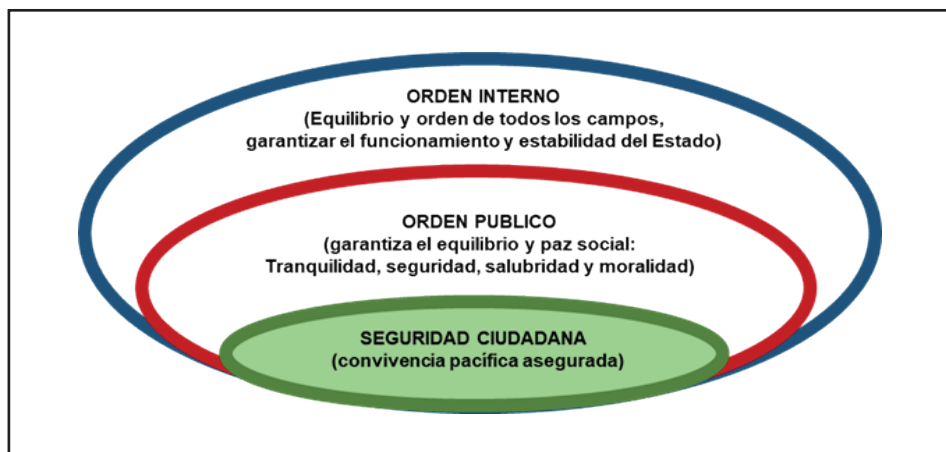
tan la conflictividad social. A menudo, dicha conflictividad se manifiesta en acciones criminales, disturbios sociales y otras formas de violencia que pueden obstaculizar el progreso socioeconómico del país, afectar negativamente la seguridad y el bienestar de la sociedad, y cuestionar la legitimidad del sistema político, empezando por el Estado (Díaz, 2019).

Según Pascual (2013), es esencial que la participación de las Fuerzas Armadas ante nuevas amenazas se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. Esto implica que deben emplear la fuerza de manera adecuada y proporcional, honrando completamente a la sociedad civil y colaborando de forma constante con la PNP. Únicamente deben intervenir luego de un planeamiento detallado y cuando la Policía este agotada de recursos disponibles y esté establecido el Estado de emergencia.

Al respecto, Gutiérrez (2021) mencionó que el uso de las FF.AA. para respaldar a la PNP ha generado polémica. Motivo por el cual, los militares podrían no estar preparados para esta función, por lo que la situación vivida es desafiante.

Cuando el Gobierno rompe el contrato social por fallar en brindar la seguridad adecuada y no asegurar una convivencia pacífica, entramos al terreno de la seguridad ciudadana. Cuando esta falta de seguridad no garantiza el equilibrio y la paz social nos situamos en el terreno del orden público. No obstante, cuando la seguridad vulnerada rompe el equilibrio en todos los campos del Estado, hablamos del orden interno (Quispe Correa, 1986). En la Figura 1, se explica lo mencionado.

Figura N° 1
Categorías del orden en el Perú



El Decreto Legislativo N.º 1095 (2010) define al orden interno como la situación de aseguramiento de equilibrio y acertado desempeño de los organismos político-jurídicos del Estado. Para mantenerlo y controlarlo, el Estado debe tomar medidas preventivas y acciones de manera continua, lo que incluye la capacidad implícita de declarar los regímenes de excepción contemplados en la Constitución Política.

De hecho, el orden interno tiene que ver con el precepto que adoptan las instituciones dentro del paradigma estatal. Por esa razón, la doctrina identifica como titular del orden interno al presidente de la república. Además, la presente Constitución atribuye al primer mandatario estar vigilante del orden interno y la seguridad exterior de la República (Chávez et al., 2022).

Se debe mencionar que toda forma de reclamo al Gobierno ocasiona, a la larga, un conflicto social que no imperiosamente puede ser armado; empero es vehemente y agresivo realizándose en diversos entornos: políticos, culturales, ambientales, etc. Es en esta situación que se genera un conflicto social que puede llevar al resquebrajamiento del orden interno, dando paso al actuar de las Fuerzas Armadas.

El Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1095 (2020) norma la aplicación y uso de la fuerza ejecutado por las Fuerzas Armadas con el objetivo de obedecer a su rol constitucional. Ello lo realiza a través de la aplicación de su potencialidad y capacidad coercitiva para defender a la sociedad, en amparo del Estado de derecho con miras de preservar la paz y el orden interno en nuestro país.

La prevención y gestión de la conflictividad a cargo del Gobierno se puede manejar sin la necesidad de declarar estado de emergencia, no siendo necesaria la participación de las FF. AA. Sin embargo, diversos acontecimientos y en especial los últimos sucedidos en nuestro país han ocasionado la declaración del estado de emergencia, el cual se expone y manifiesta en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que influyan la vida de la nación. Este es declarado únicamente por el presidente de la república, dando pase a la participación de las FF. AA. La Tabla 1 detalla la ayuda de las FF. AA. en dichas situaciones.

Tabla N° 1
Intervienen de las Fuerzas Armadas en el ejercicio de sus funciones, durante estado de emergencia.

Estado de excepción	Caso	Misión	Enemigo	Actividad	Norma
Estado de Emergencia	1.º	FF. AA. asumen el control orden interno	Grupo Hostil	Operaciones militares	DIH
	2.º	FF. AA. asumen el control orden interno	Otras situaciones de violencia	Acciones militares	DIDH
	3.º	FF. AA. no asumen el control del orden interno	Otras situaciones de violencia o acciones de apoyo a la PNP	Acciones militares	DIDH

Nota: Adaptado de “Reglamento del DL 1095, que establece reglas del empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional,” por Ministerio de Defensa, 15 de marzo de 2020 (<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1864943-1>).



En el primer caso, las FF. AA. asumen el control de orden interno frente a un grupo hostil, no se presentan grandes problemas en su accionar, debido a que las FF. AA. participan realizando operaciones militares para lo cual han sido preparadas, entrenadas y equipadas. Un ejemplo es lo que actualmente sucede en los Valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro con las constantes prorrogas de declaratoria de estado emergencia en diversos distritos de ese sector para enfrentar a los integrantes del Militarizado Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso (MPCP – SL).

En el segundo y tercer caso, cuando las FF. AA. participan en el control del orden interno en otras situaciones de violencia (OSVI), ya sea asumiendo el control del orden interno (caso Puno 2023), o no asumiendo el control del orden interno (caso Ayacucho 2022) se presentan problemas debido a la doctrina anacrónica para el empleo de la fuerza, falta de marco legal. Lo más grave aún es que no se cuentan con equipamiento y material adecuado para su empleo frente a disturbios civiles utilizando el armamento letal (Arévalo et al., 2019).

El gobierno democrático interviene en los conflictos sociales violentos que amenazan los derechos de los ciudadanos y el orden público de la nación. El fin de este apartado es examinar si el uso de la fuerza pública es consecuente con el propósito fundamental que debería proteger, en qué medida su uso se ajusta a dicho propósito y cómo se adhiere a los límites dentro de los cuales dicha fuerza debe operar.

3. Rol del estado

Las sociedades no consisten en grupos uniformes de personas. A pesar de que algunas sociedades pueden parecer homogéneas, compartiendo un conjunto común de características culturales (como idioma, costumbres, religión, etc.) e incluso perteneciendo al mismo grupo étnico, existen matices internos que pueden ser menos evidentes que en sociedades multiculturales. La diversidad de las sociedades radica en su composición, ya que todas están, de alguna manera, estratificadas. Asimismo, las distribuciones por estamento, casta o clase social determinan en gran medida el potencial conflictivo de las sociedades (Ccama et al., 2019). Por otra parte, la existencia de intereses diversos y opuestos conduce a conflictos. La forma en que se gestiona esta oposición y la forma en que se comportan los actores sociales pueden decidir si un escenario se convierte en un conflicto social.

Al respecto, en diversas partes del mundo, especialmente en naciones en desarrollo, los conflictos sociales surgen como formas de protesta debido a diversas causas, como la extrema pobreza, crisis económicas, falta de atención estatal, corrupción, discriminación racial, explotación minera, contaminación ambiental y otros factores. Estos problemas generan un malestar generalizado en la población, que se expresa a través de protestas dirigidas al Gobierno. América Latina no escapa a esta realidad, y en varios países se observa cómo la población expresa su descontento mediante manifestaciones por problemas que no son adecuadamente abordados por las autoridades, lo que podría desencadenar crisis de gobernabilidad.

De igual forma, los conflictos sociales han perturbado de diferente manera la gobernabilidad en el Perú, esto ha ocasionado la intervención del Estado en varias fases que este comprende. En el contexto peruano, los conflictos emergen cuando la población de una comunidad demanda que una empresa minera ejecute sus obligaciones previamente acordadas, o cuando se contraponen al trabajo de extracción de hidrocarburos por considerarla peligrosa. También surgen cuando un sindicato no ve satisfechas sus demandas ante la dirección de la empresa, o cuando los comerciantes de un mercado se resisten a cumplir con novedosas regulaciones municipales que consideran perju-

diciales para sus negocios. Estas situaciones son mucho más variadas que las que se observan en países industrializados, ya que incluyen razones ambientales, de gobierno local, laborales, de demarcación territorial, entre otras.

El reglamento de representación defensorial en conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo (2015, p. 6) afirma que las fases de los conflictos comprenden la fase temprana, escalonamiento, crisis, desescalamiento y diálogo. Es importante tener en cuenta que el desarrollo del conflicto no necesariamente sigue linealmente este proceso, sino que se trata más bien de una serie de avances y retrocesos en el camino hacia su resolución.

La defensoría del Pueblo inició su monitoreo de los conflictos sociales desde el infausto suceso de linchamiento de un alcalde en el distrito de Ilave el 2004. En la Tabla 2 que se presenta a continuación solo ha tomado como data los 3312 conflictos sociales desarrollados desde noviembre de 2022 a la fecha, registrando sus efectos de violencia en heridos y muertos, destacando por mayoría la población civil (Defensoría del Pueblo, 2024, p. 25).

Tabla N° 2
Heridos y muertos de conflictos sociales en Perú (noviembre de 2022- enero 2024)

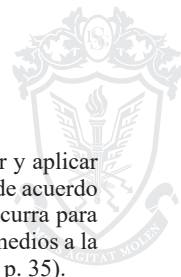
	2022		2023												2024	TOTAL
	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	
Heridos	333	360	856	23	13	11	50	1	67	-	5	4	-	19	7	1749
Muertos	8	21	31	6	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	68

Nota: Adaptado de “Reportes mensual de conflictos sociales,” por Defensoría del Pueblo, 239, enero, 2024 (<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/02/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-239-Enero-2024.pdf>).

El número total de heridos y muertos en los conflictos sociales confirma la vulneración de algunos derechos, en especial, el de la afectación de la vida, el cuerpo y la salud tanto de los ciudadanos que participaron en las protestas como las fuerzas del orden encargadas por el Gobierno para la solución. Considerando que la estrategia se aplica en algún campo de la actividad humana, donde haya conflicto, contraposición de voluntades y propósitos encontrados e irreconciliables, constituye de por sí un ardid para superar obstáculos. Por ende, la presencia de heridos y muertos devela la falta de estrategia del Gobierno para solucionar dichos obstáculos.

4. La estrategia

A menudo se observa mal aplicado el término “estrategia”. Existe una tendencia a utilizarlo como término general para un plan, concepto, curso de acción o idea de una dirección en la que proceder. Tal uso es inapropiado. La estrategia es dominio del líder superior en los niveles más altos del Estado (Yarger, 2012). La estrategia es el arte de emplear batallas como medio para



lograr el objetivo de la guerra (Clausewitz, 1832, p. 123); también es el arte de distribuir y aplicar los medios militares de modo de cumplir con los fines de la política (Hart, 1915, p. 81); de acuerdo con el general Beaufre (1965, p. 111) la estrategia es el arte de hacer que la fuerza concurra para alcanzar las metas de la política y, para el CAEN, la estrategia es el arte de conducir los medios a la acción de manera decisiva y en las condiciones más favorables (Ejército del Perú, 2001, p. 35).

En consecuencia, la estrategia está a cargo del Gobierno, es decir, el conductor político. La estrategia ya no se sitúa solo en el plano de las operaciones y acciones militares, sino que trasciende al resto de actividades del quehacer humano; particularmente, en aquellos en que los elementos que toman decisiones podrán hacer uso de herramientas que guían su pensamiento en la búsqueda de soluciones adecuadas empleando de forma racional sus medios.

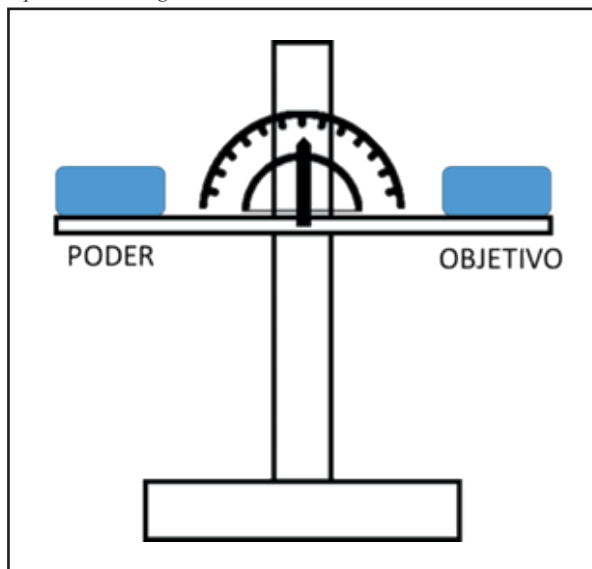
Entre las diversas definiciones de estrategia que existen, se destaca un factor común que reconoce la estrategia como el arte de utilizar el poder para alcanzar objetivos. La estrategia se considera un arte que, al igual que cualquier manera artística, puede ser interpretada de diversas maneras y abordada de múltiples formas (Tavra, 1988). Por ende, ante un conflicto social el que debe planificar, formular e implementar una estrategia es el gobierno como solución del problema cumpliendo su contrato social, sin embargo, en la gran mayoría de las resoluciones de los problemas, el gobierno solo determina como medio de solución el empleo de su poder militar, evitando utilizar diferentes medios como el poder político, diplomático, económico o social, los cuales ayudarían a una solución del problema sin consecuencias fatales tanto a la población como las Fuerzas Armadas.

El análisis de los medios de la estrategia da permiso que se ponga aún más en convicción la forma de configuración que le es propia. Para llegar a la resolución de un problema, la estrategia tendrá a disposición una gama de medios materiales y morales conocidos como el poder nacional. El arte radicará en escoger entre las opciones libres y mezclar sus acciones con el fin de lograr un resultado único que sea lo bastante efectivo como para provocar y motivar la reacción decisiva deseada. En suma, la selección de los medios dependerá de una evaluación de las debilidades del oponente y nuestras capacidades. Recordemos que el empleo de las FF. AA. es excepcionalmente de acuerdo a lo prescrito en el DL N.º 1095 (2020). La razón es que existen otros medios del poder nacional que se pueden emplear, siempre en concordancia con el objetivo propuesto por el Gobierno.

Así, la estrategia tiene tres elementos esenciales: fines, formas y medios. Estos son independientes, pero cuando se formula una estrategia se deben relacionar los fines (objetivo) y los medios (poder) para que cualquier estrategia sea válida.

Un déficit de poder puede perversamente inducirlo a diseñar una estrategia temeraria, en busca de objetivos más inalcanzables. Consecuentemente, se debe proponer un sistema donde se hiciera un justo balance entre objetivo y poder. Este equilibrio al que llamamos equilibrio estratégico no puede ser dispar ni estático; sino que fluctuante, según se desenvuelve, dentro de una gama que el propio poder pone de manifiesto. Cualquier desfavorable variación en la relatividad del poder está acompañada de un crecimiento del objetivo. Por esto, “el objetivo será la primordial averiguación del estratega” y “el poder ha de ser concebido, preparado o acertado para conseguir esto” tiene significado (Tavra, 1988, p. 145).

Figura N° 2
Equilibrio estratégico



La oscilación debe tener en cuenta que el objetivo debe ser la primera atención del estrategia y que el poder debe ser evolucionado, arreglado y encajado para cumplir con lo primero. En un conflicto social obtener el control del orden interno se considera el objetivo, y los medios utilizados deben ser tales que al colocarlos en la balanza este no oscile de tal manera que los medios empleados sea un recurso muy poderoso para la solución. El arte del gobernante está en buscar el medio que sea equilibrado al objetivo para solucionar el problema sin inconvenientes ni complicaciones. Es así que, con el empleo en conjunto de los medios del Estado, se podría llegar a una mejor solución a los problemas en vez del empleo único y prematuro del poder militar como medio de solución que desequilibre la balanza.

Sir Basil Liddell Hart (1915) nos dice que, generalmente, la labor de decidir si una estrategia debe o no perseguir una resolución militar para el conflicto recae sobre los hombros del Gobierno. Los militares no son más que uno de los medios para avanzar en pos del fin que marque la estrategia (uno más de los instrumentos que el cirujano lleva en su maletín) y, del mismo modo, las acciones no son sino uno más de los medios disponibles para intentar conseguir el objetivo que marque la estrategia. Si las condiciones son adecuadas, suele ser el medio con los efectos más rápidos; pero si las condiciones son desfavorables es una insensatez utilizarlo. De esta balanza resulta la dilucidación que, cuando aparece una amenaza, la medida política más rauda adoptada es restablecer el equilibrio estratégico, buscando no emplear medios que sobrepasen el objetivo.

Se sabe que la tarea primordial de las Fuerzas Armadas es la defensa del territorio nacional ante las amenazas que se presenten (conflicto armado internacional) para lo cual fueron equipadas, organizadas y capacitadas. A pesar de ello, también tienen funciones adicionales como el control del orden interno, en la cual requieren que las Fuerzas Armadas apoyen a la PNP por orden del Gobierno para hacer frente a niveles de violencia más bajos de la función principal. Sin



embargo, el empleo precoz, precipitado y pronto del poder militar ocasiona muchos problemas y no la solución del mismo.

Una definición más clara y sabia considera a la estrategia como la adaptación practica de los medios a disposición de un comandante para alcanzar el objetivo dictado por el gobierno. Esta definición determina la responsabilidad que un comandante tiene para con el gobierno que lo ha elegido para ocupar su cargo. Su responsabilidad consiste en aplicar las fuerzas que le sean asignadas dentro del teatro de operaciones que se le haya adjudicado de la manera más beneficiosa posible para los intereses de la política. Si considera que las fuerzas puestas bajo su mando no son las adecuadas para la tarea encargada, estará justificado que lo señale y si su opinión es ignorada, puede rehusar o declinar ejercer el mando (Hart, 1915).

Por otro lado, el Gobierno que formula la estrategia debe adaptarla a las condiciones, las cuales suelen variar a medida que el conflicto social avanza. Además, tiene derecho a intervenir en la estrategia, no solo sustituyendo la fuerza empleada, sino modificando el objetivo que debe perseguir el comandante de acuerdo a las necesidades de la política. Aunque no debería interferir en el modo en que el comandante utiliza sus herramientas, sí debería indicar con claridad cuál es la naturaleza de la misión.

Conclusiones

Ante las expresiones sociales, especialmente aquellas que adoptan formas violentas, el Estado asume una posición de represión que favorece la utilización de la fuerza. Incluso, se decide por el uso de armamento letal contra los participantes, y concede un mayor protagonismo a las Fuerzas Armadas en la preservación del orden interno.

La falta de familiaridad con la legislación y la insuficiente formación en el uso de la fuerza y los derechos humanos entre el personal policial y militar ha resultado en situaciones, donde, al restaurar el orden, no se han respetado las normas sobre el uso de la fuerza. Asimismo, la ausencia de armamento disuasivo ha impedido la aplicación de un enfoque gradual y selectivo de la fuerza en contextos de alta tensión con grandes grupos de personas. Es crucial señalar que el armamento y los equipos de comunicación se encuentran obsoletos y en mal estado.

La intrusión de las Fuerzas Armadas en la restricción y control de protestas sociales ha resultado en la trasgresión de los derechos humanos, una situación que ha ocurrido y que sigue ocurriendo. El empleo desmesurado de la fuerza y la insuficiente capacitación de los militares en este tipo de situaciones pone en peligro a los manifestantes, a terceros y hasta a los integrantes de las Fuerzas Armadas; los cuales podrían enfrentar consecuencias disciplinarias y penales. La falta de habilidad para manejar adecuadamente estas situaciones puede llevar a cometer acciones que puedan resultar en acciones legales en su contra.

Otro aspecto por observar es que el papel de la estrategia es concertar y conducir todos los medios de la nación, llevándolos a conseguir el objetivo político. Dicho objetivo debe definirlo la política fundamentalmente. Es cierto que, cuando este consiste en el restablecimiento del orden interno y se hace uso del poder militar, la tarea la realiza las Fuerzas Armadas; sin embargo, también es cierto que la conservación de la ley y orden es una obligación de las autoridades civiles y, por ende, es necesario el empleo de otros medios para buscar una mejor solución.

Los disturbios pueden ocasionar un alto nivel de violencia, llegando a perturbar el orden interno. La línea que separa a estas dos situaciones totalmente distintas es muy delgada y en diferentes situaciones se desvanece y borra. Es función del Gobierno volver a trazarla y decidir por el mejor empleo de sus medios, evitando riesgos innecesarios, a la población, a las FF. AA. y al propio Estado.

Referencias

- Arévalo, R., Ccapa, J., & Aguilar, R. (2019). *Capacidad de respuesta del Ejército del Perú en apoyo a la Policía Nacional en el control del orden interno* [Tesis de maestría, Escuela Superior de Guerra del Ejército, Escuela de Postgrado]. <http://repositorio-esge.edu.pe/handle/20.500.14141/200>
- Beaufre, A. (1965). *Introduction to Strategy* (R. H. Barry, Trad.). Frederick A. Praeger, Inc.
- Ccama Uchiri, F., Jurado Najera, J. D., & Acero Cáceres, S. (2019). Conflictos sociales en la minería peruana: un análisis teórico de su origen. *Semestre Económico*, 8(1), 7–39. <https://doi.org/10.26867/se.2019.v08i1.83>
- Chávez Cahuana, L. M., Chalco Vargas, F. T., Pari Galindo, Y., & Mamani Castro, T. G. (2022). Quebrantamiento de la seguridad pública, los conflictos sociales y la pasividad del estado peruano. *Universidad y Sociedad*, 14(S4), 502-512. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/3160>
- Clausewitz, C. von. (1832). *De la guerra* (E. Jolles, Trad.). Editorial Alfaomega Grupo Editor. (Original publicado en 1832).
- Contreras, M. (2023). *Desafíos del empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú para la seguridad ciudadana*. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. Think tank del Ejército del Perú. <https://cecep.mil.pe/2023/09/21/desafios-del-empleo-de-las-fuerzas-armadas-en-apoyo-a-la-policia-nacional-del-peru-para-la-seguridad-ciudadana/>
- Decreto legislativo N.º 1095. (2010). Reglas de empleo y uso de la Fuerza por parte de las Fuerzas Armadas. *Decreto Legislativo que establece el empleo y uso de la Fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional*. Poder Legislativo, Lima, Perú.
- Decreto Legislativo N.º 1095. (2020). *Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566449/DS003-2020_DE1864943-1.pdf
- Defensoría del Pueblo. (2015). *Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/RA-006-2015-DP-PAD.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (enero, 2024). *Reporte mensual de conflictividad sociales*, (239). <https://www.defensoria.gob.pe/documentos/reportes-mensuales-de-conflictos-sociales-n-o-239-enero-2024/>
- Díaz, J. (2019). El rol del Estado peruano en la gestión de los conflictos sociales. *Investigaciones sociales*, 22(42), 247-261 <https://doi.org/10.15381/is.v22i42.17491>
- Ejército del Perú. (2001). *Estrategia Nacional*. Ministerio de Defensa.



- Gutierrez, M. (3 de noviembre 2021). *¿Por qué las fuerzas armadas no deben enfrentar la inseguridad ciudadana?* <https://convoca.pe/agenda-propia/por-que-las-fuerzas-armadas-no-deben-enfrentar-la-inseguridad-ciudadana>
- Hart, L. (1915). *Estrategia, el ultimo clásico sobre la estrategia militar*. Arzalia
- Malpartida Mansilla, A. (1999). *Derecho positivo y diseño doctrinario del orden interno*. Buena-ventura Ediciones.
- Monge Morales, G. J. (2021). Tratamiento de los deberes constitucionales de la persona en el Perú: una introducción. *Forseti. Revista de Derecho*, 9(13), 68 - 84. <https://doi.org/https://doi.org/10.21678/forseti.v9i13.1487>
- Ortega, K.M., y Pino, S.L. (2021). Impacto social y económico de los factores de riesgo que afectan la seguridad ciudadana en Ecuador. *Revista Espacios*. 42(21), 52-70. <https://doi.org/10.48082/espacios-a21v42n21p04>
- Pajuelo Teves, R. (2004). Perú: crisis política permanente y nuevas protestas sociales. *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, 5(14), 51–68. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110307061339/5Pajuelo.pdf>
- Postigo Solana, E. (2019). Bioética y transhumanismo desde la perspectiva de la naturaleza humana. *Arbor*, 195(792), a507. <https://doi.org/10.3989/arbor.2019.792n2008>
- Quintero Castellanos, Carlos E. (2017). Gobernanza y teoría de las organizaciones. *Perfiles latinoamericanos*, 25(50), 39-57. <https://doi.org/10.18504/pl2550-003-2017>
- Quispe Correa, A. (1986). El orden interno, el orden jurídico y el orden público. *Ius et Praxis*, 7(007), 69-78. <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis1986.n007.3334>
- Reátegui, F. (2007). *Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de derechos*. IDEHPUCP. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/publicaciones/conflictos-sociales-y-respuestas-del-estado-del-orden-interno-a-la-proteccion-de-derechos/>
- Rubert Pascual, D. S. (2013). La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: ¿despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada? *Revista Criminalidad*, 55 (2), 119-133. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082013000200007&lng=en&tlng=es.
- Sánchez, E. (2020). *Intervención de las Fuerzas Armadas en el control del orden interno en Lima Metropolitana* [Trabajo de investigación, Escuela Conjunta de las FF. AA]. <https://www.esffaa.edu.pe/wp-content/uploads/2020/11/TI-2021-1-SANCHEZ.pdf>
- Tavra, A. (1988) Visión actualizada de la estrategia. *Revista de Marina*, (2), 139-148 <https://revis-tamarina.cl/revistas/1988/2/atavrach.pdf>
- Yarger, R. (2012). *Hacia una teoría de la estrategia: el arte Lykke y el modelo de estrategia del colegio de guerra del Ejército de EE. UU.*