

CUADERNO DE TRABAJO N° 71

NORMALIZANDO LA EXCEPCIÓN **Veinte años de democracia y estado de** **emergencia en el Perú (2000 – 2021)**

Carmen Ilizarbe
Dynnik Asencios
Diego Retamozo

Octubre, 2025

NORMALIZANDO LA EXCEPCIÓN

Veinte años de democracia y estado de emergencia en el Perú (2000 – 2021)

Carmen Ilizarbe

Dynnik Asencios

Diego Retamozo

Octubre 2025

NORMALIZANDO LA EXCEPCIÓN

Veinte años de democracia y estado de emergencia en el Perú (2000 – 2021)

Autores/as

Carmen Ilizarbe

Dynnik Asencios

Diego Retamozo

Editado por el Departamento Académico de Ciencias Sociales, 2025

Av. Universitaria 1801, Lima 32 – Perú

Teléfono: (51-1) 626-2000 anexo 4300

dptoccss@pucp.edu.pe

Primera edición digital, octubre 2025

ISBN: 978-612-49229-4-7

Depósito Legal: 2025-11355

Publicación disponible en: <https://repositorio.pucp.edu.pe/>

NORMALIZANDO LA EXCEPCIÓN
Veinte años de democracia y estado de emergencia en el Perú (2000 – 2021)

Carmen Ilizarbe
Pontificia Universidad Católica del Perú
cilizarbe@pucp.edu.pe

Dynnik Asencios
Pontificia Universidad Católica del Perú
dasencios@pucp.edu.pe

Diego Retamozo
Pontificia Universidad Católica del Perú
diego.retamozoc@pucp.pe

Índice

Introducción	05
1. Panorama general: Declaratorias de estado de emergencia en democracia (2000 – 2021)	09
2. Estados de emergencia y control del orden interno	18
3. Distribución desigual de la mano dura	38
4. Lo extraordinario de lo extraordinario	45
A modo de cierre	48
Referencias	50

Introducción

Cada vez más, y de manera más normalizada en el mundo, gobiernos democráticamente elegidos recurren a declaratorias de estado de emergencia y a la suspensión de garantías constitucionales de derechos ciudadanos fundamentales para lidiar con la oposición política que emerge desde la sociedad, con el desacuerdo ciudadano frente a políticas públicas de diverso tipo, o con complejas situaciones como catástrofes naturales frente a las que se revelan como instituciones con poca capacidad de respuesta efectiva. En este contexto, el Perú es un caso sobresaliente (Rooney 2019). Y aunque el recurso a medidas de excepción no es novedad en la historia del país (García Sayán 1986; Siles 2020; Méndez 2021), las primeras décadas del siglo XXI registran un proceso de normalización que se expresa nítidamente en el uso y abuso constante de declaratorias de estado de emergencia por parte de todos los gobiernos (Wright, 2015; Tafur y Quesada, 2020; Siles, 2020) en el marco del período con mayor estabilidad democrática electoral de la historia republicana.

Este documento presenta resultados de investigación del proyecto “Cuando la excepción es la norma: veinte años de democracia y estado de emergencia en el Perú”, desarrollado entre los años 2021 y 2023¹. El proyecto planteaba como pregunta general la siguiente: ¿Por qué el Estado peruano recurre persistentemente al estado de excepción, en el marco del régimen democrático, en el período 2000 - 2021, y cómo afecta esto a la democracia y al orden constitucional? El objetivo general era determinar el funcionamiento del régimen de excepción en el Perú en el período señalado, y analizar los efectos producidos en la construcción de un orden democrático. De manera particular, el proyecto se interesaba por el uso de declaratorias de emergencia para el control del orden social en el contexto de la expansión de la conflictividad social en el país y su institucionalización informal como una forma de participación ciudadana contenciosa, desde las calles (Ilizarbe 2022).

La investigación consistió en un estudio a nivel nacional con dos etapas claramente delimitadas: la primera, principalmente cuantitativa, caracterizaría el fenómeno a nivel nacional por un período de 20 años; la segunda, principalmente cualitativa, profundizaría en la comprensión del fenómeno a través del estudio de casos identificados en la primera etapa, centrándose en

1 La investigación fue financiada por la Dirección de Fomento a la Investigación del Vicerrectorado de Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), a través de la subvención 2021-A-0011, al haber obtenido uno de los premios del Concurso Anual de Proyectos 2021. Asimismo, contó con apoyo del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, a través del fondo de apoyo a viajes, para participar y presentar los primeros hallazgos en las conferencias internacionales de la Law and Society Association en Lisboa en el 2022, y del European Consortium for Political Research en Praga en el 2023. Asimismo, una versión parcial y preliminar de este documento fue discutida en el Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP en mayo del 2024, en el marco del ciclo de presentaciones de avances de investigación “La investigación en el Departamento de Ciencias Sociales”. Una versión preliminar de la sección 3 de este documento de trabajo fue presentada en el Seminario Internacional “60 años de diálogo y desarrollo con el Perú” organizado por la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP en agosto del 2024. El equipo de investigación estuvo conformado de la siguiente manera: Carmen Ilizarbe, investigadora principal; Dymnik Ascencios, co-investigador; Diego Retamozo, asistente de investigación.

entender los procesos políticos y sociales que permiten la legitimación y perpetuación de medidas de excepción, así como sus consecuencias en las poblaciones y territorios afectados. En este documento se presentan los resultados de investigación correspondientes a la primera etapa con el propósito de difundir y poner a disposición de la comunidad académica y público en general la información obtenida.

La pregunta que orientó la investigación cuantitativa es principalmente descriptiva y apunta a documentar la práctica estatal del uso constante de declaratorias de estado de emergencia para el control de protestas ciudadanas: ¿En qué circunstancias y con qué impacto ha utilizado el Estado peruano la declaración de estado de emergencia como dispositivo de control de la conflictividad social en el período 2000 – 2021? El objetivo principal era mapear (a nivel nacional, regional y provincial) los decretos supremos promulgados por los gobiernos peruanos democráticamente elegidos en las dos primeras décadas del siglo XXI, oficializando declaratorias de estado de emergencia. Posteriormente, luego del estallido social de 2022-2023, ampliamos la recolección de datos generales hasta fines del 2023 para incluir también una mirada general al gobierno de Dina Boluarte.

Así, a través de este estudio cuantitativo hemos descrito y analizado el uso gubernamental del régimen de excepción en el Perú contemporáneo enfocándonos en la evolución temporal, el despliegue territorial, el uso, la funcionalidad, y los impactos en el estado de derecho y el ejercicio de la ciudadanía. Los resultados de investigación que aquí presentamos buscan contribuir a una mejor comprensión del fenómeno desde el campo de las ciencias sociales peruanas, complementando abordajes periodísticos y jurídicos que vienen tratando el tema desde hace algunos años².

2 En el terreno de las investigaciones desde el campo del Derecho hay dos antecedentes importantes para esta investigación: la extensa y rigurosa investigación jurídica desarrollada por Abraham Siles (2020) sobre el uso de las declaratorias de estado de emergencia en el Perú durante el siglo XXI, desde una perspectiva que sitúa la institución del Régimen de Excepción en el proceso de construcción de las repúblicas occidentales y discute los argumentos teóricos a favor y en contra en la teoría constitucional y política. Asimismo, el libro ahonda en la génesis y evolución histórica del estado de emergencia en el Perú desde el enfoque del constitucionalismo. La segunda investigación corresponde a Tafur y Quesada (2020), quienes construyeron una base de datos de declaratorias de estado de emergencia centrándose en el análisis de las declaratorias de estado de emergencia para el control del orden social desde el punto de vista jurídico-constitucional. También es importante la investigación comparativa de Claire Wright (2015) quien desde la perspectiva de la ciencia política analiza los casos de Bolivia, Ecuador y Perú tomando en especial consideración las últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI.

1. Metodología de investigación

Construimos una base de datos con todos los Decretos Supremos de declaratoria de estado emergencia publicados en el Diario Oficial El Peruano por los gobiernos del período 2000 – 2021. Posteriormente, ampliamos la recolección de información hasta diciembre del año 2023 para abarcar también la respuesta del gobierno de Dina Boluarte al estallido social de diciembre 2022 – marzo 2023³ y ofrecer una primera lectura general.

La fuente de información para la construcción de la base de datos fue el Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ (<https://spijweb.minjus.gob.pe/>) en el que se registran todos los documentos legales promulgados y publicados en el Diario Oficial El Peruano por diversas instancias del Estado peruano. El trabajo de recolección de datos implicó la revisión de miles de decretos promulgados por la Presidencia del Consejo de Ministros y algunas otras instancias (véase la sección sobre casos extraordinarios) para la selección y clasificación de la información en función de las variables previamente definidas. Se ubicó un total de 1,192 decretos para el período 2000-2021 y de 1,399 para el período 2000-2023.

Las variables consideradas fueron las siguientes:

1. Datos básicos del Decreto Supremo: Número / descripción / vínculo con otros.
2. Tipo de emergencia: catástrofe / perturbación del orden interno / emergencia sanitaria.
3. Gobierno: Alberto Fujimori (2000) / Valentín Paniagua (2000-2001) / Alejandro Toledo (2001-2006) / Alan García (2006-2011) / Ollanta Humala (2011-2016) / Pedro Pablo Kuczynski – Martín Vizcarra (2016-2020) / Manuel Merino (2022) / Francisco Sagasti (2022) / Pedro Castillo (2021). Posteriormente se incluyó información general (es decir que no se cruzó con otras variables como la información previamente recogida) para los gobiernos de Pedro Castillo (2021-2022) y Dina Boluarte (2022-2023).
4. Rango temporal: años (2000 – 2021), meses, días.
5. Tipo del decreto: original / prórroga / otro.
6. Territorio: Nivel nacional / región / provincia.
7. Tipo de problemática que atienden los decretos de emergencia: tráfico ilícito de drogas / tala de madera / minería ilegal / movilizaciones sociales / protestas / conflictos sociales / paros y huelgas / terrorismo / otros.
8. Tipo de intervención que el decreto autoriza: policial / militar / fuerzas combinadas.

3 Hay numerosas e importantes publicaciones sobre las características e impacto del estallido social de 2022-2023. Ver, entre otros: Nieto 2023, Vera 2023, Montoya 2023, Burt 2023, Coronel 2023, Fowks 2023, Roca Rozas 2023, Crisóstomo 2023, Méndez 2023, Ilizarbe 2023b.

Los resultados del análisis descriptivo de la base de datos se presentan en este documento, organizado en cuatro secciones. Primero se ofrece una lectura general del mapeo de de Decretos Supremos de declaratoria de estado de emergencia entre los años 2000 y 2021. En segundo lugar, profundizamos en las características de las declaratorias de estado de emergencia para el control del orden interno. En tercer lugar, se ofrece un análisis centrado en comparar la evolución del fenómeno por gobiernos democráticamente elegidos y la desigual afectación de territorios y poblaciones. En cuarto lugar analizamos casos atípicos que permiten iluminar formas extremas de transgresión constitucional, incluso más allá de las tendencias aquí establecidas.

En cuanto a la base de datos creada para este proyecto de investigación, y analizada en este documento en una primera lectura básica, se pone a disposición de cualquier persona o institución interesada en utilizarla para sus propias investigaciones gracias al esforzado trabajo del Observatorio para la Democracia y Gobernabilidad de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, que la alojará en su página web⁴.

4 Visitar la página del Observatorio aquí: <https://democracia-gobernabilidad.pucp.edu.pe/inicio>

Panorama general: Declaratorias de estado de emergencia en democracia (2000 – 2021)

El régimen de excepción es un recurso constitucional de las democracias contemporáneas que le da atribuciones extraordinarias al poder Ejecutivo para enfrentar situaciones que suponen amenazas existenciales para la nación o el Estado. Se trata de un recurso límite por los importantes riesgos que supone para el propio sistema democrático al incrementar el poder represivo del Estado sobre la ciudadanía, suspender las garantías del ejercicio de derechos fundamentales, contribuir al desbalance de poderes incrementando el poder del Ejecutivo, y subordinando el poder civil al militar. El régimen de excepción debe ser invocado solamente cuando han fallado todos los recursos ordinarios y su uso debe ceñirse a las limitaciones y restricciones previstas en la propia constitución (Rossiter 2002, Siles 2020).

La Constitución Política del Perú del año 1993, vigente en la actualidad, señala en su artículo 137° que el presidente de la República puede decretar, con acuerdo del Consejo de ministros, el estado de excepción por plazo determinado en parte o todo el territorio nacional. Debe rendir cuentas al Congreso o a la Comisión Permanente, y puede decretar la prórroga, pero esta requiere un nuevo decreto. Se contemplan dos tipos de instituciones en el régimen de excepción: el estado de emergencia y el estado de sitio. El estado de sitio se refiere a situaciones de guerra externa principalmente, aunque se contempla el caso de la guerra civil. El estado de emergencia puede decretarse “en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación” e implica la restricción o suspensión del ejercicio de derechos constitucionales tales como la libertad y seguridad personales, la libertad de reunión y libre tránsito, y la inviolabilidad del domicilio.

El artículo 137° es el único del Capítulo VII: Régimen de Excepción. Es importante reflexionar brevemente sobre el carácter abarcador del título del capítulo y las precisiones y detalles de su único artículo. El concepto de régimen alude a una forma de instauración de un orden particular, tanto a nivel normativo e institucional como a nivel de la práctica social. Un régimen expresa siempre el enraizamiento de ciertos valores, es decir, la institucionalización de un pacto social a nivel jurídico, social, político e incluso cultural; revela acuerdos fundacionales de la convivencia social. El segundo término, *excepción*, señala la suspensión de aquello que se ha instituido como normal, como regla, como habitual y cotidiano. Una pregunta que abre una discusión importante que no puede cerrarse aquí, pero a la que queremos contribuir con esta investigación, es: ¿qué sucede cuando se invoca el estado de excepción, cuando se suspende el pacto de convivencia pacífica?

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) ofrece una respuesta en relación al período inmediato anterior, durante el conflicto armado interno (CAI) desarrollado en el Perú entre los años 1980 - 2000. De acuerdo a su informe final, los tres gobiernos democráticamente elegidos que tuvieron que enfrentar los embates de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru recurrieron al estado de emergencia constantemente y fueron expandiendo su alcance a zonas cada vez más amplias del territorio nacional, de tal forma que en 1988 el 24,14% del territorio nacional se encontraba bajo declaratoria de estado de emergencia (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003, 279; Comisión de la Verdad y Reconciliación 2008, 260).

En sus conclusiones la CVR señaló que esto abrió la puerta a violaciones sistemáticas de derechos humanos, y subrayó que la formación de comandos político-militares impuso la subordinación de las autoridades civiles a las Fuerzas Armadas, fortaleciendo en las fuerzas policiales prácticas autoritarias y represivas preexistentes. En efecto, la Ley 24150 que habilitaba la existencia de comandos político-militares fue un punto de inflexión institucional que marcó la tendencia a la abdicación de la responsabilidad democrática y la subordinación del poder civil al poder militar. De acuerdo a la CVR:

“...[E]l carácter permanente de una situación de excepción en cada vez más provincias debilitó la democracia y creó un clima propicio para las violaciones de los derechos humanos, así como un sentido común de la población y de las autoridades civiles de esas zonas según el cual el poder reposaba en la autoridad militar. [...] La CVR considera que la abdicación de la autoridad democrática culminó con la legislación antisubversiva aprobada después del golpe de Estado de abril de 1992” (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2008, 446).

La normalización de medidas de excepción favoreció la militarización, la conculcación de derechos ciudadanos, la violación de derechos humanos y en última instancia facilitó la instauración de un orden político autocrático que, una vez instalado, produjo nueva legislación de carácter anti-democrático. El golpe de estado de Alberto Fujimori en 1992 fue en sí mismo la instauración del estado de excepción permanente puesto que canceló la división y el equilibrio de poderes, los mecanismos de fiscalización horizontal y vertical, militarizó el ejercicio del poder subordinando por completo a las autoridades civiles, y concentró todos los poderes en las manos del presidente que gobernó por decreto hasta la instauración de una nueva constitución en 1993, nacida de un proceso constituyente desarrollado en dictadura.

Luego de la promulgación de la nueva constitución, el fujimorismo gobernó autoritariamente bajo una fachada democrática hasta que su deslegitimación social a nivel internacional, y el debilitamiento interno de la alianza establecida para el cogobierno con las Fuerzas Armadas, determinaron su caída (Burt 2022, Ilizarbe 2022). La transición democrática del 2000 abrió una nueva etapa para el país. Sin embargo, hay una notable continuidad en el uso de las declaratorias de estado de emergencia.

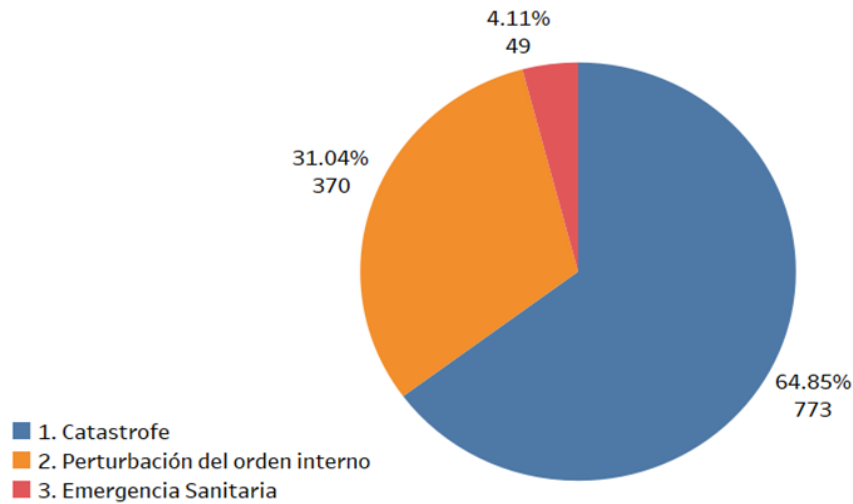
La pregunta que guía el análisis que se desarrolla a continuación es la siguiente: ¿En qué circunstancias y con qué justificación ha utilizado el Estado peruano la declaración de estado de emergencia en el período 2000 – 2021?

Tabla 1. Perú: Cantidad de Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia, por tipo (2000-2021)

Tipo de decretos	Número	Porcentaje
Catástrofe	773	64.85%
Perturbación del orden interno	370	31.04%
Emergencia sanitaria	49	4.11%
Total	1192	100%

La Tabla 1 presenta el número acumulado de declaratorias de estado de emergencia en el período estudiado y los tipos de declaratoria establecidos de acuerdo a la justificación planteada por los gobiernos. En primer lugar, hay que resaltar la cifra total de declaratoria de estado de emergencia en 22 años de gobiernos democráticamente elegidos: 1192, un promedio de 54 declaratorias por año. En segundo lugar, se aprecia la importancia numérica de los tipos “catástrofe” y “perturbación del orden interno”, que corresponden a situaciones previstas en la Constitución. El tipo “emergencia sanitaria” corresponde al tiempo de la pandemia por el COVID-19 entre los años 2021 y 2022. En cuanto a la distribución proporcional de la cifra acumulada entre estos tres tipos el siguiente gráfico es ilustrativo.

Gráfico 1. Perú: Proporción de Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia, por tipo (2000-2021)



Como el Gráfico 1 permite apreciar, dos tercios del total corresponden a estados de emergencia por situaciones de catástrofe, y un tercio a situaciones de perturbación del orden interno. Asimismo, se aprecia el surgimiento de un tercer tipo correspondiente a la declaratoria de emergencia sanitaria, que concentra el 4.11% de las declaratorias de estado de emergencia en sólo dos años.

¿Cuál ha sido la evolución temporal del uso de las declaratorias de estado de emergencia? El siguiente gráfico permite ver la distribución en el tiempo del número acumulado de declaratorias de estado de emergencia en el período 2000-2021.

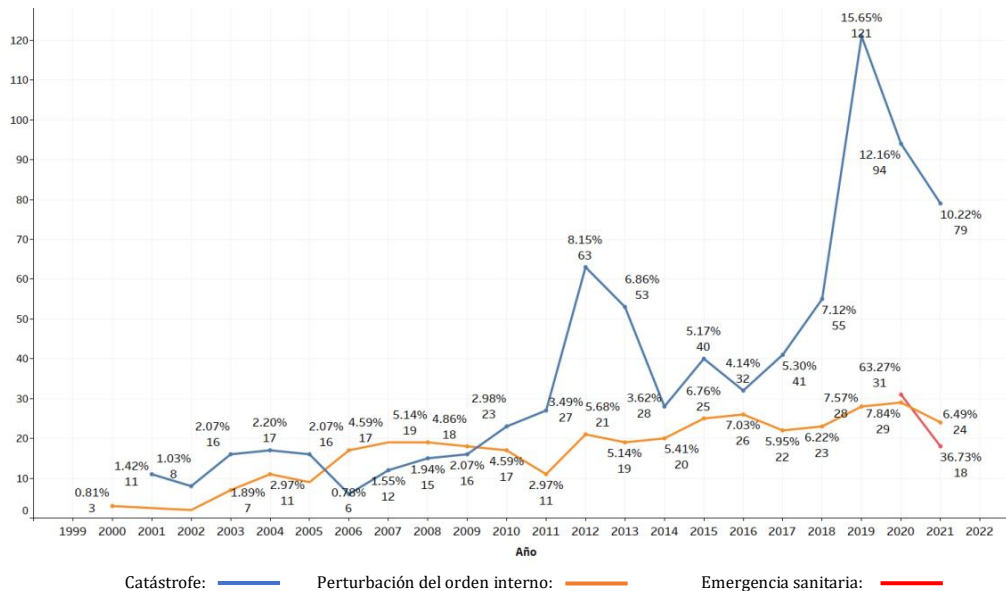
Gráfico 2. Perú: Evolución temporal de Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia (2000 – 2021)



Como se aprecia en el Gráfico 2, las declaratorias de estado de emergencia se incrementaron año a año, de manera sostenida. Se aprecian también picos y descensos que, sin embargo, no alteran la tendencia creciente. Sobresalen dos picos: el primero en el año 2011, coincidiendo con el final del gobierno de Alan García (2006 – 2011) y el inicio del gobierno de Ollanta Humala (2011 – 2016), y el segundo en los años 2019 – 2020, durante el gobierno de Martín Vizcarra. Asimismo, el segundo pico prácticamente duplica al primero.

El Gráfico 3 permite analizar la evolución temporal del uso de las declaratorias de estado de emergencia diferenciando los tipos de problema atendido, según el mandato constitucional: catástrofe, perturbación del orden interno, y grave circunstancia que afecta la vida de la Nación (emergencia sanitaria).

Gráfico 3. Perú: Evolución temporal de Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia por tipo de decreto (2000 – 2021)



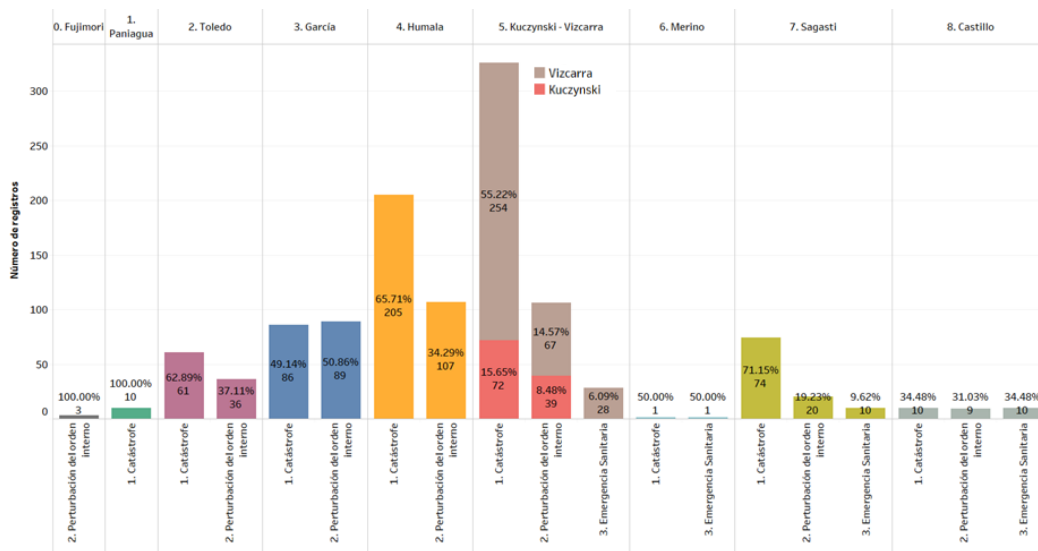
La primera constatación es que los estados de emergencia por catástrofe son mayoritarios durante todo el período, a excepción de los años 2006 – 2009 cuando los estados de emergencia en respuesta a la perturbación del orden interno son superiores. En segundo lugar, después del 2009 se registra una clara tendencia al crecimiento sostenido de estados de emergencia ante situaciones de catástrofe y se aprecian los picos anteriormente señalados. Y aunque los picos suponen no sólo incrementos súbitos y significativos sino también declives, es claro que a pesar de los declives se sostiene una tendencia al crecimiento en el tiempo. En tercer lugar, las declaratorias por perturbación del orden interno no presentan picos marcados sino una distribución bastante estable con momentos de decrecimiento alrededor de los cambios de gobierno. Cada nuevo gobierno parece tener una tregua que no va más allá del primer semestre, luego de lo cual las cifras regresan a su tendencia de crecimiento relativamente estable y lento.

Finalmente, las declaratorias por emergencia sanitaria acumulan altas cifras en el período 2020 – 2021.

¿Cómo explicar los altas cifras de declaratorias de estado de emergencia para enfrentar catástrofes? Por un lado, desde el 2010 se desarrolló la Política de Gestión de Riesgo de Desastres con la finalidad de proteger la vida, la salud e integridad de las personas ante circunstancias imprevisibles. En el 2011 se promulgó la Ley 29664 que creó el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD) cuyo reglamento incluyó la declaratoria de estado de emergencia como un recurso ante situaciones de alto riesgo, lo que probablemente incidió en el aumento sostenido de declaratorias desde el 2011 en adelante⁵. De otro lado, los desastres naturales se intensifican también debido al cambio climático. En ese contexto, los diferentes gobiernos se han revelado ineficientes en la implementación de políticas de prevención y mitigación de desastres y prefieren recurrir a medidas excepcionales para proporcionar recursos rápidamente a las localidades afectadas. Una pregunta que surge es ¿Qué tipo de relación se construye entre el gobierno central, los gobiernos locales y la población en este contexto? Asimismo, ¿existen diferencias significativas entre los distintos gobiernos del período estudiado?

El siguiente gráfico examina la distribución de los distintos tipos de estado de emergencia, por gobierno.

Gráfico 4. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia, por gobierno y por tipo (2000 – 2021)



5 De acuerdo al artículo 43 del Reglamento del SINAGERD se establecieron cinco niveles de atención de emergencia. Los niveles 1, 2 y 3 corresponden a situaciones que pueden ser atendidas directamente por los gobiernos locales o regionales y con uso de sus propios recursos disponibles. El nivel 4 se refiere a desastres cuyo impacto supera la capacidad de respuesta regional y sustenta la declaratoria de estado de emergencia y el uso de recursos del gobierno nacional. El nivel 5 se refiere a desastres de gran magnitud que pueden afectar la vida de la Nación o superar la capacidad de respuesta del gobierno por lo que amerita la declaratoria de estado de emergencia nacional y uso de recursos nacionales y de la asistencia internacional disponible (DECRETO SUPREMO N° 048-2011-PCM).

El Gráfico 4 inicia con los últimos 10 meses del gobierno de Alberto Fujimori, en el cual se promulgaron tres declaratorias de emergencia para el control del orden interno. Durante el siguiente gobierno de transición de Valentín Paniagua, que duraría sólo ocho meses, se promulgaron 10 estados de emergencia pero para atender situaciones de catástrofe. El gobierno de Alejandro Toledo (2001 – 2006) marca propiamente el retorno a la democracia luego de un proceso electoral transparente que cumplió estándares internacionales. Durante este gobierno las cifras acumuladas de declaratorias de estado de emergencia de ambos tipos aumenta significativamente, aunque los estados de emergencia por catástrofe (61) prácticamente duplican los estados de emergencia por perturbación del orden interno (36). El gobierno de Alan García (2006 – 2011) registra un incremento importante en la cifra combinada de declaratorias de emergencia y especialmente en cuanto a los estados de emergencia por perturbación del orden interno (89) que superan los estados de emergencia por catástrofe (86). Por su parte, el gobierno de Ollanta Humala (2011 – 2016) supone un incremento combinado aún mayor de declaratorias de estado de emergencia que prácticamente duplican las del gobierno anterior, especialmente en cuanto a los estados de emergencia para atender catástrofes (205), pero también en los que atienden situaciones consideradas como de desorden social (107).

A partir del 2016 la inestabilidad política aumenta debido a los ataques desde el Congreso hacia el Ejecutivo, los que incluyen el uso de la figura de la vacancia presidencial para intentar destituir presidentes electos en las urnas. Como consecuencia, varios presidentes fueron forzados a renunciar o fueron destituidos por el Congreso, entre ellos Pedro Pablo Kuczynski (2016 – 2018), luego de lo cual asumió el poder su vicepresidente Martín Vizcarra (2018 – 2020). Luego de que Vizcarra fuera destituido asumió el poder durante menos de una semana Manuel Merino (2020) y luego de que fuera forzado a renunciar asumió el poder también desde el Congreso Francisco Sagasti en un nuevo gobierno de transición (2020 – 2021). En el 2021 ganó las elecciones Pedro Castillo (2021 – 2022), pero fue depuesto por el Congreso luego de un discurso de autgolpe que no llegó a tener consecuencias institucionales. La toma de mando de su vicepresidenta Dina Boluarte generó una ola enfurecida de protestas a la que el recién inaugurado gobierno respondió con una brutal represión, en el marco de declaratorias nacionales de emergencia⁶.

Continuando con el análisis, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra continúa la tendencia de crecimiento de estados de emergencia para atender catástrofes (72 y 254 respectivamente) y mantiene la tendencia en relación a la perturbación del orden público (39 y 67 respectivamente). Asimismo, durante el gobierno de Vizcarra se inicia la pandemia del COVID-19 y con ella las declaratorias de emergencia sanitaria nacional (28). El gobierno de

6 Hay abundante literatura que da cuenta de las sucesivas crisis ocasionadas por estos enfrentamientos que entre los años 2016 y 2022. Ver, entre otros: Paredes y Encinas 2020; Dargent y Rousseau 2021; Barrenechea y Encinas 2022; Ilizarbe 2023.

Manuel Merino de menos de una semana incluye dos declaratorias de estado de emergencia, una por catástrofe y una por la emergencia sanitaria. El gobierno de transición de Francisco Sagasti (2020 – 2021) llama la atención porque en sus ocho meses de duración acumula más estados de emergencia para enfrentar catástrofes (74) que el gobierno de cinco años de Alejandro Toledo, y un número similar de estados de emergencia para el control del orden interno (20). Asimismo, da continuidad a las declaratorias de emergencia sanitaria (10). Finalmente, el primer semestre del gobierno de Pedro Castillo sostiene la tendencia del uso recurrente a estados de emergencia para atender catástrofes (10), la perturbación del orden público (9) y la emergencia sanitaria (10).

La siguiente tabla permite comparar el uso que hacen los gobiernos de los distintos tipos de declaratoria de estado de emergencia, estableciendo proporciones al interior de cada gobierno y comparando porcentajes entre gobiernos.

Tabla 2. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia, por gobierno y por tipo (2000 – 2021)

Gobierno	Catástrofe			Perturbación del orden interno			Emergencia Sanitaria			Total	
	N°	%	Proporción	N°	%	Proporción	N°	%	Proporción	N°	%
Fujimori	0	0	0	3	1	100	NA	NA	NA	3	0
Paniagua	10	1	100	0	0	0	NA	NA	NA	10	1
Toledo	61	8	63	36	10	37	NA	NA	NA	97	8
García	86	11	49	89	24	51	NA	NA	NA	175	15
Humala	205	27	66	107	29	34	NA	NA	NA	312	26
Kuczynski-Vizcarra	326	42	71	106	29	23	28	57	6	460	39
Merino	1	0	50	0	0	0	1	2	50	2	0
Sagasti	74	10	71	20	5	19	10	20	10	104	9
Castillo	10	1	34	9	2	32	10	20	34	29	2
Total	773	100	65	370	100	31	49	100	4	1192	100

Observando la distribución proporcional de tipos de estado de emergencia al interior de cada gobierno vemos que hay una tendencia a que los estados de emergencia por catástrofe tripliquen los estados de emergencia por perturbación del orden interno (resaltadas en tono celeste, correspondiendo a los gobiernos de Toledo, Humala y Kuczynski – Vizcarra). Sin embargo, dos gobiernos alteran esta tendencia (los de García y Castillo) equiparando la proporción de uso de estados de emergencia frente a catástrofes y frente a situaciones de desorden interno (resaltadas en azul).

Cuando se toman en cuenta los porcentajes (resaltados en gris) se aprecia que el gobierno de Kuczynski – Vizcarra acumula la mayoría de declaratorias de estado de emergencia frente a catástrofes (42%) a pesar de que el gobierno duró sólo cuatro años tomando en cuenta ambos mandatarios. Asimismo, en un período menor a un año durante el gobierno de Vizcarra se acumula el mayor porcentaje de declaratorias de emergencia sanitaria. En cuanto a los mayores porcentajes de declaratorias de estado de emergencia para el control del orden público son tres los gobiernos que resaltan: los de García, Humala y Kuczynski – Vizcarra.

2. Estados de emergencia y control del orden interno

Como hemos visto, los gobiernos democráticamente elegidos en las dos primeras décadas del siglo XXI en el Perú utilizan cada vez más las declaratorias de estado de emergencia como recurso ordinario para gestionar situaciones diversas que, a menudo, no cumplen con el necesario requisito de ser extraordinarias o implicar graves riesgos para el Estado o la Nación. En esta línea se ubican las declaratorias de estado de emergencia “en caso de perturbación de la paz o del orden público” de acuerdo a lo que establece la Constitución (artículo 137°). Las mismas que se utilizan para lidiar con situaciones de gravedad como el comercio ilícito de drogas, pero también con expresiones sociales de desacuerdo y descontento ciudadano garantizadas por la Constitución como parte de los derechos fundamentales de libertad de expresión y participación política ciudadana (artículos 3°, 4° y 31°).

En esta sección la información se concentra en analizar las declaratorias de estado de emergencia para el control del orden interno frente a situaciones que son consideradas por los gobiernos como de “desorden social”. El uso de este tipo de estado de emergencia es el que más claramente establece una línea de continuidad con el CAI, en el que las declaratorias de estado de emergencia se asociaron a la designación de un “enemigo interno” al que construyeron como terrorista y había que derrotar con una estrategia de guerra contrasubversiva que facilitó graves violaciones de derechos humanos de ciudadanos peruanos. En los años posteriores al CAI, en el proceso de reconstitución de la democracia, la práctica gubernamental de designar “enemigos internos” ha continuado asociada a la estigmatización de quienes protestan como “terroristas” (Macher 2014, 2023).

A menudo, el “desorden” es provocado por protestas y movilizaciones de grupos de ciudadanos que discrepan con decisiones gubernamentales, y notablemente con la política extractivista de los sucesivos gobiernos democráticamente elegidos. Así, las protestas ciudadanas son ahora señaladas recurrentemente como formas de perturbación de la paz y el orden social y gestionadas a través de declaraciones de estados de emergencia, muchas de las cuales se prorrogan sucesivamente en amplias zonas del territorio instituyendo en la práctica, otra vez, un régimen de excepción.

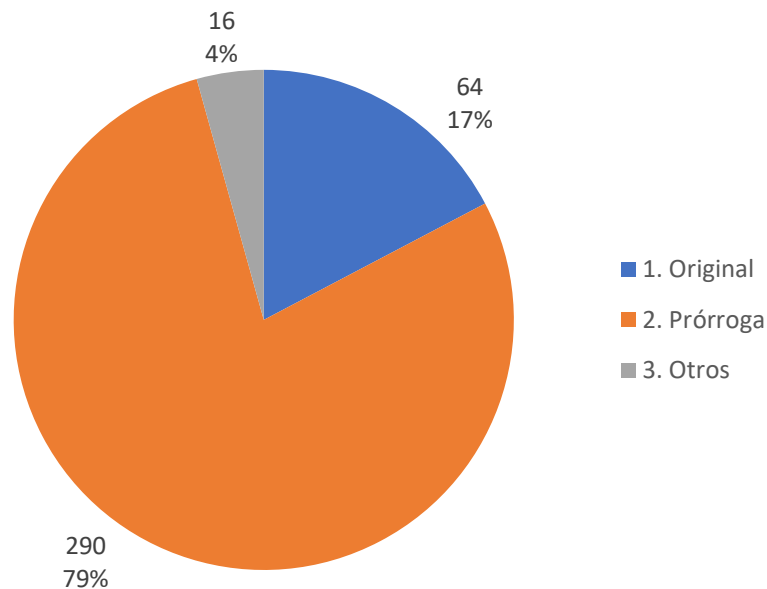
A su vez, quienes protestan son señalados como enemigos del desarrollo y el crecimiento económico, acusados de promover la violencia y el terror, generando caos y situaciones cuyo desborde justificaría la militarización y restricción de derechos fundamentales que el estado de excepción permite. De otro lado, también se utilizan las declaratorias de estado de emergencia por perturbación de la paz o el orden público para responder al crimen organizado que se ha ido expandiendo por el país, en distintas modalidades, aunque sin desarrollar una estrategia claramente definida y con objetivos concretos.

La pregunta que guía el análisis de esta sección es la siguiente: ¿En qué circunstancias y con qué impacto ha utilizado el Estado peruano la declaración de estado de emergencia como dispositivo de control de la conflictividad social en el período 2000 – 2021?

Como se estableció en la sección anterior, el número acumulado de declaratorias de emergencia para el control del orden social es menor al número de declaratorias de estado de emergencia para atender catástrofes, pero aún así significativo y constante en todos los gobiernos.

El Gráfico 5 revela que la forma en que se instituye informalmente el régimen de excepción es a través de la prórroga sucesiva de declaratorias de estado de emergencia a través de la promulgación de Decretos Supremos sobre los que, además, nunca se rinde cuentas en el Congreso. Como se aprecia en el gráfico, los decretos originales son solo el 17% (64) del universo total (370 decretos), mientras que las prórrogas constituyen el 79% (290). Un 4% (16) corresponden a decretos que alteran de alguna forma el contenido de declaratorias de estado de emergencia previas. Se confirma así la tesis de la normalización de la excepción por la vía de la prórroga sucesiva.

Gráfico 5. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia para el control del orden interno y prórrogas (2000 – 2021)



De acuerdo al artículo 137° de la Constitución, el estado de emergencia se establece por un plazo máximo de 60 días estipulado en el Decreto Supremo que lo promulga. El plazo se puede extender a través de otro decreto similar que señala la nueva temporalidad y establece si se amplía, mantiene o reduce las zona geográfica en la que se venía aplicando la medida.

¿Cómo se han comportado los distintos gobiernos en relación a la promulgación de decretos originales y prórrogas que le dan continuidad al estado de emergencia más allá del plazo inicialmente establecido por la Constitución? La siguiente tabla permite responder a esta pregunta.

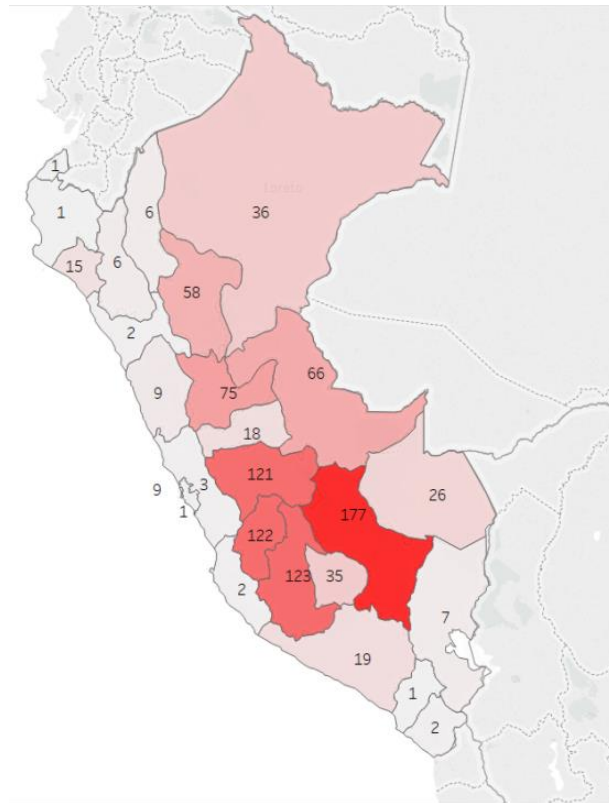
Tabla 3. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia para el control del orden interno y prórrogas, por gobierno (2000-2021)

Gobierno	Original		Prórroga		Otros		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Fujimori	1	0	2	0.54	0	0	3	0.81
Toledo	6	2	26	7.03	4	1.08	36	9.73
García	19	5	62	16.76	8	2.16	89	24.06
Humala	13	4	94	25.41	0	0	107	28.92
Kuczynski- Vizcarra	22	6	80	21.62	4	1.08	106	28.65
Sagasti	2	1	18	4.86	0	0	20	5.4
Castillo	1	0	8	2.16	0	0	9	2.43
Total	64	18	290	78.38	16	4.32	370	100

Es una constante de todos los gobiernos prorrogar declaratorias de estado de emergencia para el control del orden público. Los presidentes que acumulan cifras más altas de prórrogas son quienes en general acumulan mayores declaratorias de estado de emergencia, García (19 decretos originales y 62 de prórroga), Humala (13 decretos originales y 94 de prórroga) y Kuczynski – Vizcarra (22 decretos originales y 80 de prórroga). Sin embargo, también el presidente Castillo prorrogó ocho veces un mismo decreto en su primer semestre de gobierno.

En cuanto a la afectación a nivel territorial, el Mapa 1 toma el número acumulado de declaratorias de estado de emergencia por perturbación de la paz o del orden interno por regiones entre los años 2000 y 2021, y permite apreciar la distribución geográfica de las declaratorias de estado de emergencia y los distintos niveles de afectación en el territorio nacional.

Mapa 1. Perú: Mapa de Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia por perturbación del orden interno, por niveles de afectación en regiones (2000 – 2021)



En primer lugar, las regiones más afectadas son las que corresponden al centro y sur andino. Las regiones de Cusco (177), Ayacucho (123), Huancavelica (122) y Junín (121) son las que más fuertemente sufren los efectos de las declaratorias de estado de emergencia. En segundo lugar, figuran varias regiones de la zona nor-oriental: Huánuco encabeza la lista (75 declaratorias), seguida de Ucayali (66), San Martín (58), Loreto (36) y Madre de Dios (26). Finalmente, las regiones menos afectadas son las de la costa, aunque Arequipa (19) y Lambayeque (15) registran números elevados, similares a los de Pasco en la zona central andina. Lima llama poderosamente la atención por el bajo número de declaratorias de estado de emergencia, que contrasta con la alta densidad poblacional (un tercio de la población nacional vive en la región de Lima), y con el hecho de que es el lugar habitual de la protesta ciudadana. El centralismo que caracteriza al país permite explicar porqué, a pesar de ser escenario privilegiado de la protesta ciudadana y de la toma de decisiones políticas, es a la vez un espacio en el que los gobiernos se contienen a la hora de suspender garantías constitucionales.

También es importante preguntarse por la distribución territorial de las declaratorias de emergencia de acuerdo a los distintos gobiernos. Es importante resaltar que cuando se analiza el impacto territorial de las declaratorias de estado de emergencia las cifras se incrementan debido

a que un decreto a menudo designa varias regiones, es decir que se aplica a varias regiones. Así, el número original acumulado de 370 declaratorias de estado de emergencia para el control del orden público en el período 2000 – 2021 se incrementa a 941 cuando consideramos el impacto territorial de cada decreto en cada región del Perú.

Tabla 4. Perú: Número acumulado de Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia, por perturbación del orden interno, por gobierno y regiones (2000 –2021)

Regiones	Fujimori	Toledo	García	Humala	Kuczynski Vizcarra	Sagasti	Castillo	Total
Amazonas	-	1	5	-	-	-	-	6
Áncash	-	1	1	5	2	-	-	9
Apurímac	-	14	2	1	18	-	-	35
Arequipa	-	3	3	1	12	-	-	19
Ayacucho	-	23	33	32	28	4	3	123
Cajamarca	-	1	2	3	-	-	-	6
Callao	-	1	1	6	1	-	-	9
Cusco	-	23	36	61	50	4	3	177
Huancavelica	-	21	31	32	31	4	3	122
Huánuco	-	5	30	23	10	5	2	75
Ica	-	1	1	-	-	-	-	2
Junín	-	23	32	32	27	4	3	121
La Libertad	-	1	1	-	-	-	-	2
Lambayeque	-	1	4	-	10	-	-	15
Lima Región	-	1	2	-	-	-	-	3
Lima Metrop.	-	-	1	-	-	-	-	1
Loreto	-	2	6	8	13	5	2	36
Madre de Dios	3	1	3	-	11	6	2	26
Moquegua	-	1	-	-	-	-	-	1
Pasco	-	1	-	-	10	5	2	18
Piura	-	1	-	-	-	-	-	1
Puno	-	5	-	-	2	-	-	7
San Martín	-	5	30	23	-	-	-	58
Tacna	-	1	1	-	-	-	-	2
Tumbes	-	1	-	-	-	-	-	1
Ucayali	-	5	33	23	-	3	2	66
Total	3	143	258	250	225	40	22	941

Lo primero que observamos, revisando la columna de totales, es que todas las regiones tienen al menos una declaratoria de estado de emergencia en el período analizado. En segundo lugar, cuatro regiones (resaltadas en la tabla con color gris) sobresalen por los altos números acumulados de declaratorias de estado de emergencia: Ayacucho (123), Cusco (177), Huancavelica (122) y Junín (121), pero también porque en estos cuatro casos las cifras se distribuyen de manera semejante en los gobiernos de Toledo, García, Humala y Kuczynski – Vizcarra. El caso de Cusco rompe este patrón en el gobierno de Humala al casi duplicar el número de decretos, situación que se sostiene en el gobierno posterior. Los gobiernos posteriores son demasiado breves para discutir si existen una tendencia. En tercer lugar, hay un grupo amplio de regiones con números importantes de declaratorias de estado de emergencia (resaltadas en la tabla con color celeste): Apurímac (35), Arequipa (19) Huánuco (75), Lambayeque (15), Loreto (36), Madre de Dios (26), Pasco (18), San Martín (58) y Ucayali (66). En este grupo la distribución de declaratorias de emergencia por gobierno no es constante.

Asimismo, es importante considerar las causas de las declaratorias de emergencia. La Tabla 5 presenta una tipología construida en base al análisis cualitativo de las justificaciones esgrimidas por los gobiernos que promulgan los decretos.

Tabla 5. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia por perturbación del orden interno, por tipo de emergencia atendida (2000-2021)

Tipo de emergencia atendida	N°	%
Actividades ilícitas	67	18
Protestas ciudadanas por conflictos socioambientales	45	12
Protestas ciudadanas por conflictos sociopolíticos	46	13
Terrorismo y actividades conexas	212	57
Total	370	100

Identificamos cuatro tipos de emergencia atendida según la justificación gubernamental: dos correspondientes a ilícitos penales de distinto nivel de gravedad (Actividades ilícitas y Terrorismo y actividades conexas), y dos correspondientes al ejercicio del derecho a la protesta (Protestas ciudadanas por conflictos socioambientales y Protestas ciudadanas por conflictos sociopolíticos). Todas las categorías suponen formas de confrontación directa o desacato de la autoridad del Estado, pero sólo las dos primeras atentan contra la Ley mientras que las dos últimas se amparan en derechos constitucionales. Asimismo, las declaratorias vinculadas a ilícitos penales (279 declaratorias, 75%) superan a aquéllas vinculadas a actos de protesta (91 declaratorias, 25%), aunque existen situaciones de protesta etiquetadas como actos de “terrorismo”.

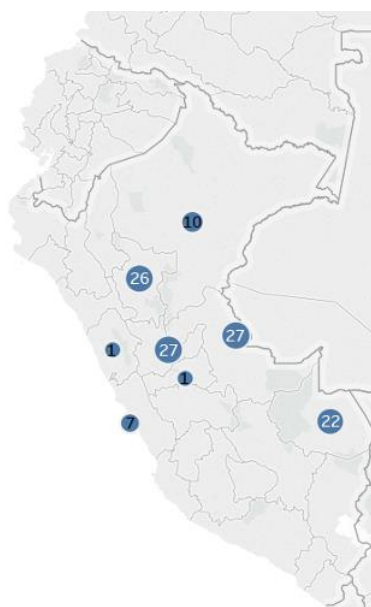
A continuación se presenta información desagregada de cada categoría en función a las justificaciones esgrimidas por los gobiernos. Asimismo, se presentan mapas que permiten visualizar la extensión territorial para cada categoría en base a cifras que consideran la cantidad de veces que una declaratoria de estado de emergencia afecta a cada región (véase la explicación de la Tabla 4).

Actividades ilícitas: Se trata de actividades económicas ilegales que pueden o no instituirse en los territorios como enclaves que se colocan fuera del control del Estado. No buscan acuerdos con el Estado sino más bien evadir su autoridad.

Tabla 6. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia por perturbación del orden interno, por tipo de emergencia atendida: actividades ilícitas (2000-2021)

Tráfico ilícito de drogas, minería y tala ilegal	N°
Áncash: tráfico ilícito de drogas	1
Callao: tráfico ilícito de drogas, sicariato, homicidio, extorsión, delincuencia, entre otros	7
Loreto: tráfico ilícito de drogas	10
Madre de dios: Minería ilegal, tráfico de drogas y conflicto con comunidades amazónicas	18
Madre de Dios: Tala ilegal de madera	3
Huánuco, San Martín, Ucayali: Tráfico ilícito de drogas	26
Huánuco, Pasco, Ucayali: Tráfico ilícito de drogas	1
Madre de Dios: Minería ilegal, tráfico de drogas y tala ilegal de madera	1
Total	67

Mapa 2. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia por perturbación del orden interno, por tipo de emergencia atendida: Actividades ilícitas (2000-2021)



Como se aprecia en el Mapa 2, las Actividades ilícitas se concentran claramente en las regiones amazónicas de San Martín (26), Huánuco (27), Loreto (10), Ucayali (27) y Madre de Dios (22). El caso del Callao en Lima también sobresale.

Protestas ciudadanas por conflictos socioambientales: Se toma la definición de la Defensoría del Pueblo según la cual un conflicto social es “un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia”⁷. Todos los casos que se detallan a continuación revelan desacuerdos con decisiones gubernamentales vinculadas a proyectos extractivos que afectan los derechos e intereses de grupos diversos de la sociedad y territorios en distintas zonas del país. Como indican los reportes de la Defensoría del Pueblo, los conflictos socioambientales constituyen desde hace varios años más del 60% del total de conflictos. Por ejemplo, según el reporte 209 de la Adjuntía para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, en el mes de julio del 2021 el 65% de conflictos fueron socioambientales. Asimismo, la gran mayoría de conflictos socioambientales (100, de un total de 127) dirigieron sus reclamos contra autoridades del gobierno nacional. Solo en 21 casos el conflicto involucró a gobiernos regionales y en 6 casos a gobiernos locales (Defensoría del Pueblo 2021, 8).

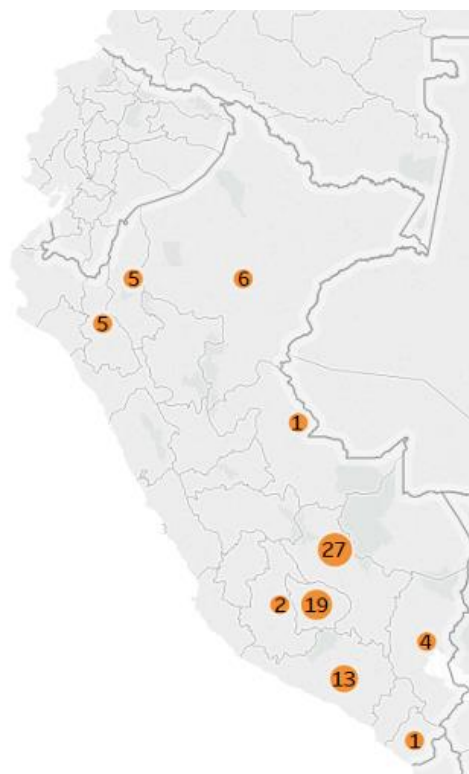
Tabla 7. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia por perturbación del orden interno, por tipo de emergencia atendida: conflictos socioambientales (2000-2021)

Protestas ciudadanas por conflictos socioambientales	N°
Amazonas: Conflicto en Bagua por decretos TLC EEUU	5
Apurímac: Conflicto por el proyecto minero Las Bambas	25
Cajamarca: Conflicto por el proyecto minero Conga	3
Cusco: Conflicto por el proyecto minero Tintaya	1
Arequipa: Conflicto por el proyecto Tía María	1
Cusco: Paro por construcción de aeropuerto, carretera, y otros	1
Región Sur: Paro Macroregional del Sur	2
Arequipa: Protesta contra Southern Perú Copper Corporation	1
Puno: Protestas contra Hidroeléctrica de San Gabán	4
Cusco: Protestas contra instalación del gasoducto de Camisea	2
Total	45

7 Ver la página web de la Defensoría del Pueblo aquí: https://www.defensoria.gob.pe/areas_tematicas/paz-social-y-prevencion-de-conflictos/

La Tabla 7 revela que los conflictos por proyectos mineros son habituales, y entre ellos sobresale el conflicto por el proyecto minero Las Bambas, ubicado en la región de Apurímac, 25 declaratorias de estado de emergencia. Sin embargo, también hay conflictos por la construcción de gran infraestructura (carretera, aeropuerto, hidroeléctrica, gasoducto).

Mapa 3. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia por perturbación del orden interno, por tipo de emergencia atendida: conflictos socioambientales (2000-2021)



En el Mapa 3 se aprecia la distribución territorial para el caso de decretos de estado de emergencia utilizados para gestionar conflictos socioambientales. Resaltan las regiones de Cusco (27), Apurímac (19) y Arequipa (13) en las que se sitúan los proyectos mineros de Tintaya, Las Bambas y Tía María, respectivamente. En segundo término resalta Cajamarca (5) donde se sitúa el proyecto minero Conga y Amazonas (5), región en la que se produjo el sangriento conflicto también conocido como “Baguazo” en el que comunidades Awajún y Wampis rechazaron la aprobación de más de un centenar de decretos en el contexto de la firma de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, que vulneraban sus derechos como Pueblos Indígenas y sus territorios.

Protestas ciudadanas por conflictos sociopolíticos: Esta categoría, similar a la anterior en tanto que implica desacuerdos importantes con políticas o decisiones del Estado central, se distancia del tema de la gestión de los recursos naturales y los proyectos extractivos y se

vincula más ampliamente a la demanda de derechos políticos (derechos a decidir) pero también a derechos económicos y sociales planteando más claramente el problema de las desigualdades sociales y la pobreza. Se trata de demandas que buscan incidir en la práctica gubernamental y la estructura política ampliando las garantías de derechos sociales y políticos o cuestionando políticas de estado (a través de paros y huelgas), decisiones gubernamentales referidas a infraestructura (aeropuertos, mercados), pero también se refieren a conflictos locales con autoridades, por terrenos o territorios.

Tabla 8. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia por perturbación del orden interno, por tipo de emergencia atendida: conflictos sociopolíticos (2000-2021)

Protestas ciudadanas por conflictos sociopolíticos	N°
Apurímac: “Andahuaylazo”	1
Arequipa: “Arequipazo”	2
Lambayeque: Conflicto con empresa agroindustrial Tumán S.A.A.	10
Cusco: Conflicto contra Hudbay mineral	1
Cusco: Conflicto por aeropuerto de Chinchero	1
Ayacucho y Huacavelica: Creación Universidad Nacional Autónoma de Tayacaja	4
Lima: Conflicto por mercado de Santa Anita	1
Ancash: Conflicto por Proyecto Chinecas e inseguridad ciudadana	6
Arequipa: Conflicto social en Empresa azucarera Chucarapi	2
Ucayali: Conflictos por la propiedad de terrenos	2
Loreto: Elecciones Municipales Complementarias del Concejo Distrital	1
Madre de Dios: Paro regional impulsado por Alianza de Federaciones	2
Apurímac: Paro Agrario Federación Regional de Agricultores de Andahuaylas	1
Lima, Ancash, La Libertad: Paro convocado por agricultores ante robos	1
Lima – Callao: Paro de trabajadores portuarios	1
Nacional: Paro indefinido - Consejo Nacional de Transporte Terrestre	1
Nacional: Paro indefinido convocado por FENAMARPE y FIDEMIN	1
Apurímac: Protesta contra autoridades	1
Puno: Protestas contra la inseguridad ciudadana	1
Apurímac: Protestas contra la Presidenta Regional	1
Nacional: Huelgas y protestas del SUTEP, gremios agrarios, Salud y Poder Judicial	1
Piura: Conflicto político por entrega de cargo de Alcalde de Chiclayo	4
Total	46

Terrorismo y actividades conexas: esta categoría agrupa los casos que el Estado peruano define como “terrorismo” en el Decreto Supremo 023-2019-IN y en la Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Terrorismo 2019 – 2023. Según la normativa, el terrorismo “implica un conjunto de acciones, intencionales e ilícitas, que emplean, exaltan o hacen apología de la violencia con fines políticos en ocasiones para promover una ideología, religión o un proyecto. Las acciones de esta índole pueden tener la finalidad de instaurar el miedo en una población o emplear el miedo con el propósito de difundir un mensaje político y forzar la satisfacción de sus demandas” (DS 023-2019-IN, 25). Asimismo, se considera que el terrorismo se desarrolla a través de acciones directas (asaltos; ataques a helicópteros; coches-bomba; ataques contra instituciones militares o policiales; asesinatos selectivos; sabotajes; hostigamientos; interceptación de vehículos; incursión a poblados; robo; secuestros; asesinatos; acciones de sabotaje) y acciones indirectas (agitación y propaganda; infiltración en movilizaciones, marchas y concentraciones; uso de pintas, embanderamientos; la generación de disturbios; iluminaciones, paneles; invasiones; distribución de volantes y pegatinas; pronunciamientos vía internet) (Ministerio del Interior 2020, 19). Si bien la categoría de acciones directas se refiere a actividades criminales e ilícitas las actividades indirectas incluyen actividades que no lo son y que se vinculan con el derecho a la protesta. Aquí se genera una importante área gris que requiere un análisis cuidadoso de cada caso o situación. De otro lado, también se consideran actividades que financian el terrorismo, como es el caso del narcotráfico, de acuerdo a la Ley 29936 que sanciona el delito de financiamiento del terrorismo.

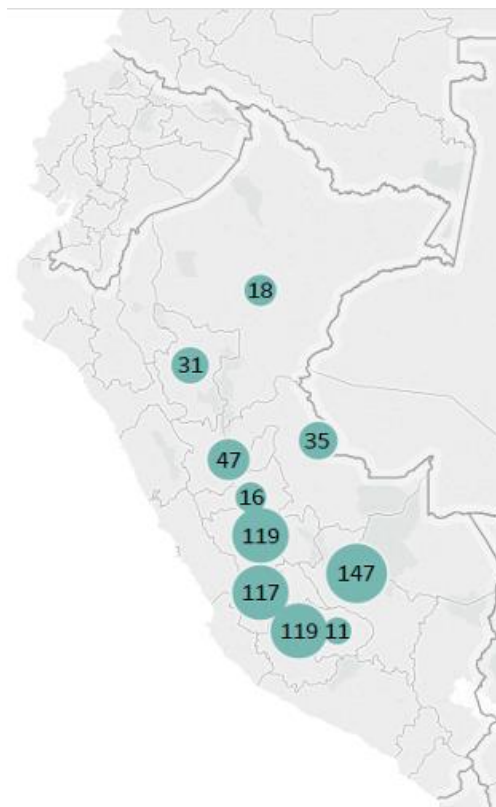
Tabla 9. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia por perturbación del orden interno, por tipo de emergencia atendida: terrorismo y actividades conexas (2000-2021)

Terrorismo y actividades conexas	N°
Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Cusco, Junín: terrorismo y tráfico ilícito de drogas en el VRAEM	147
Huánuco, San Martín, Ucayali: terrorismo y tráfico ilícito de drogas	8
Huánuco, San Martín, Ucayali: terrorismo, tráfico ilícito de drogas y sembrío ilegal de la hoja de coca	23
Loreto: terrorismo, tráfico ilícito de drogas, tráfico de armas, minería ilegal, entre otros	18
Huánuco y Pasco: terrorismo, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, secuestro, extorsión, homicidios y tala ilegal	16
Total	212

Como se aprecia en la Tabla 9, la cifra mayoritaria de declaratorias de estado de emergencia para el control del orden público se orienta a casos de terrorismo. Sin embargo, en todos los casos la actividades terroristas están vinculadas al tráfico ilícito de drogas. El caso del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) es el más significativo con 147 declaratorias de estado de emergencia. Como ha señalado Sofía Macher en su análisis de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, desde el año 2012, según lo estipulado en el DS 074-2012-PCM, se han instalado un total de 50 bases contrasubversivas en el VRAEM que sin embargo no han tenido éxito en derrotar a los remanentes de Sendero Luminoso que existen en la zona vinculados al narcotráfico. Más aun, en más de 10 años nunca se ha pedido explicaciones al respecto desde el Congreso (Macher 2023, 44). Asimismo, se consideran otras actividades ilícitas de distinto tipo: minería ilegal, tala ilegal, sembrío ilegal de hoja de coca.

En términos de la distribución territorial, como se aprecia en el siguiente mapa, los departamentos de Cusco (149), Ayacucho (119), Junín (119) y Huancavelica (117) son los más afectados pues territorialmente corresponden con la zona del VRAEM. Asimismo el departamento de Apurímac (11) es afectado en el área que corresponde al VRAEM. Se trata de una zona de selva en departamentos que son predominantemente andinos.

Mapa 5. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia por Perturbación del orden interno, por protestas ciudadanas por terrorismo y narcoterrorismo (2000-2021)



Asimismo, otros departamentos amazónicos son afectados también bajo la tipificación de terrorismo: Loreto (18), Ucayali (35), San Martín (32), Huánuco (47) y Pasco (16).

También es importante la pregunta por las semejanzas y diferencias entre gobiernos. A continuación se presentan mapas que permiten analizar comparativamente la frecuencia y el despliegue territorial de los cuatro tipos de emergencia atendida, en cada gobierno. En conjunto, los mapas también permiten observar la evolución temporal de los cuatro tipos de emergencia atendida según las justificaciones desarrolladas en los decretos de emergencia.

El gobierno de Alejandro Toledo (2001 – 2006)

El mapa 6 permite observar y comparar las cifras de los distintos tipos de emergencia atendida. En primer lugar, llama la atención los altos números de estados de emergencia por Terrorismo y actividades conexas. Es importante resaltar, además, que las cinco regiones afectadas en este caso son las mismas regiones que lo fueron durante los años del CAI: Junín (22), Cusco (22), Ayacucho (22), Huancavelica (20) y Apurímac (11).

Asimismo, resalta la amplia distribución territorial de estados de emergencia por Conflictos sociopolíticos. Es importante resaltar que se trata de un solo decreto de alcance nacional, para contener las huelgas y protestas organizadas por el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú – SUTEP, gremios de agricultores, trabajadores de la salud y el Poder Judicial en el año 2003 (Decreto Supremo 055-2003-PCM). Los otros tipos de Conflictos socioambientales y Actividades ilícitas son minoritarios y aislados en el territorio.

Mapa 6. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia por tipo de perturbación del orden interno durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001 – 2006)



Entre los principales hechos que motivaron la declaratoria de estados de emergencia fueron las protestas del llamado “Arequipazo” en la región de Arequipa en agosto del 2002, en protesta por la venta de dos empresas eléctricas regionales (EGASA y EGESUR). El presidente Alejandro Toledo se había comprometido públicamente en Arequipa e incluso había firmado un acta ante cámaras cuando era candidato a la presidencia de la república. La protesta fue muy fuerte y se tornó violenta, y logró su objetivo de paralizar la venta de las empresas cuando una orden del Poder Judicial detuvo el proceso y declaró al Gobierno Regional como titular de las empresas. Las paralizaciones y protestas de la población se dieron en medio de la declaratoria de estado de emergencia sancionada en el Decreto Supremo 052-2000-PCM, el cual declaraba el estado de excepción en la región de Arequipa y entregaba el control del orden interno a las Fuerzas Armadas y Policiales por 30 días⁸, designando al general Oscar Gómez de la Torre, Comandante de la 3ra Región militar, como “jefe Político del Comando Político Militar para que asumiera el control del orden interno del departamento” (Arce, 2011)⁹. Los enfrentamientos continuaron, dejando un saldo de dos personas muertas, más de 150 heridos y la caída del Ministro del Interior Fernando Rospigliosi. Posteriormente, el gobierno promulgó el Decreto Supremo 054-2002-PCM que dejaba sin efecto el decreto que anteriormente estableció la medida de excepción.

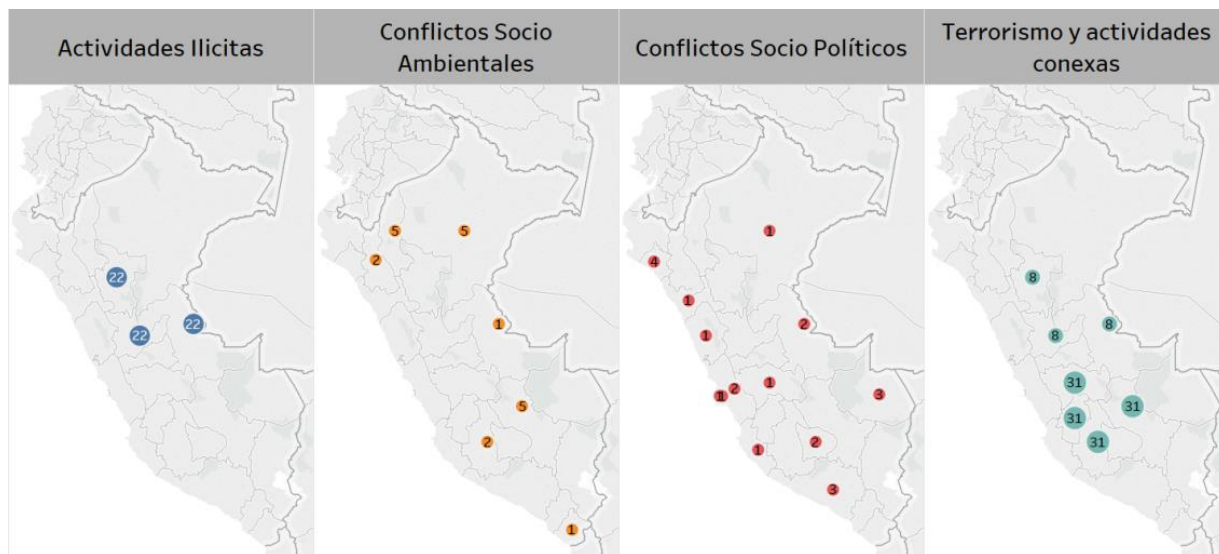
El gobierno de Alan García (2006 – 2011)

El mapa 7 permite observar que durante el gobierno de Alan García se incrementaron los estados de emergencia por Actividades ilícitas en las mismas regiones que durante el gobierno de Alejandro Toledo: Huánuco, San Martín y Ucayali con 22 declaratorias, cinco veces el total alcanzado en el gobierno anterior. También aumentaron los estados de emergencia por Conflictos socioambientales a un total de 21, en las regiones de Amazonas, Cusco y Loreto con cinco, Cajamarca y Ayacucho con dos y las regiones de Ucayali y Tacna con uno. En lo que respecta a Conflictos sociopolíticos fueron afectadas 12 regiones, siete en la costa (Lambayeque, La Libertad, Ancash, Lima y Callao, Ica y Arequipa), tres en el centro y sur (Junín Apurímac y Arequipa), y tres en el oriente del país (Loreto, Ucayali y Madre de Dios). Los casos de Terrorismo y actividades conexas continuaron en las regiones afectadas durante el gobierno de Toledo y sumaron San Martín, Huánuco y Ucayali.

8 La declaratorio estuvo vigente 6 días, luego de la promulgación del DS 054-2002-PCM que dejaba sin efecto el 052-2002-PCM.

9 Como señala Arce 2011, el comandante declaró haber recibido la orden del ministro de “restablecer el orden en la ciudad de Arequipa a cualquier costo”.

Mapa 7. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia por tipo de perturbación del orden interno durante el gobierno de Alan García (2006 – 2011)



El incremento de las prórrogas de declaratorias de emergencia en las regiones donde se realiza el cultivo de hoja podría estar vinculado a un incremento de las áreas de cultivo en la zona del VRAEM desde inicios del 2000, al punto que en el 2010 desplazó al Valle del Huallaga como principal zona cocalera y con mayor superficie cultivada. En el VRAEM se cultiva el 45% del total la hoja de coca que se produce en el Perú. En el 2003, en el gobierno de Toledo, se declaró por primera vez estado de emergencia con el DS 062-2003-PCM, luego del secuestro de 71 trabajadores de la empresa Techint cuando realizaban trabajos de construcción en el tendido del ducto de gas desde el yacimiento de Camisea. Las sucesivas prórrogas en las regiones que conforman el VRAEM instalaron y reforzaron la idea del rebrote del terrorismo, lo que permitió devolverle protagonismo a las Fuerzas Armadas como actores principales de una guerra antiterrorista (Lajtman y Mendoza 2019). Llama también la atención que se multiplican los números y se amplían territorialmente los estados de emergencia por protestas ciudadanas relacionadas tanto a Conflictos socioambientales como sociopolíticos. Un caso emblemático es el caso de Bagua en el 2009, que desencadenó en un violento enfrentamiento en la zona denominada curva del Diablo en la que fueron asesinadas al menos 30 personas entre miembros de las comunidades indígenas y policías.

El gobierno de Ollanta Humala (2011 – 2016)

Durante este gobierno se redujeron significativamente las cifras y la distribución territorial de todos los tipos de emergencia atendidas, excepto en el caso de Terrorismo y actividades conexas. Se promulgaron 23 declaratorias de estado de emergencia por terrorismo en las regiones de San Martín, Huánuco y Ucayali; 32 en Junín, Huancavelica y Ayacucho; y 59 en Cusco. En varias de estas regiones que albergan el VRAEM ha habido una secuencia de continuidad con las declaratorias de estado de emergencia durante el CAI.

Mapa 8. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia por tipo de perturbación del orden interno durante el gobierno de Ollanta Humala (2011 – 2016)



En cuanto a los Conflictos socioambientales y sociopolíticos, aunque los números disminuyen son emblemáticos los conflictos mineros en Espinar, Cusco y en Conga, Cajamarca en mayo y julio del 2012.

El gobierno de Pedro Pablo Kuczynski – Martín Vizcarra (2016 – 2020)

El presidente Kuczynski gobernó entre julio del 2016 y enero del 2018. Renunció sólo año y medio después de haber asumido el poder entre la indignación popular por conceder un indulto presidencial al dictador Alberto Fujimori que cumplía sentencia de corrupción y graves violaciones a los derechos humanos, y el escándalo por las acusaciones de corrupción que lo implicaban en el caso Lava Jato y la empresa constructora brasilera Odebrecht. Asumió la presidencia de acuerdo al mandato constitucional el vicepresidente Martín Vizcarra. Como se ha señalado brevemente antes, su gobierno se vio inmerso en la pugna entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y culminó con un proceso exitoso de vacancia presidencial en el año 2020. Consideramos a este un solo gobierno en la medida en que la sucesión al interior del gobierno estaba contemplada en la Constitución.

Mapa 9. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia por tipo de perturbación del orden interno durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski – Martín Vizcarra (2016 – 2020)

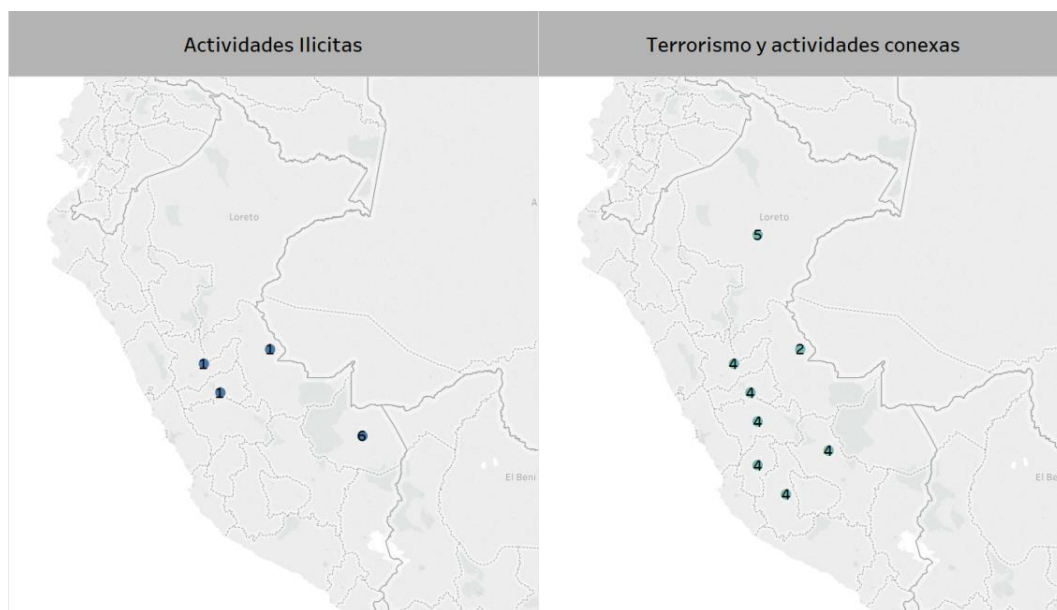


Como se aprecia en el Mapa 9, en este período se incrementaron las cifras de estados de emergencia por terrorismo, en las mismas siete regiones. En cuanto a las Actividades ilícitas aparece Madre de Dios con una cifra importante (11). En relación a Conflictos socioambientales se consolida el control territorial por la vía de declaratorias de estado de emergencia en los departamentos de Arequipa (12), Apurímac (18) y Cusco (20). Con respecto a las protestas ciudadanas por Conflictos sociopolíticos sobresale Lambayeque (10) en la costa norte peruana, por el conflicto ya comentado en torno a la empresa agroindustrial Tumán SAA.

El gobierno de transición de Francisco Sagasti (2020 – 2021)

Este gobierno de transición duró ocho meses. Las declaratorias de estado de emergencia sólo se orientaron a Actividades ilícitas y a casos de Terrorismo y actividades conexas y no se promulgó ningún decreto para confrontar ningún tipo de protestas sociales. Las cifras de declaratorias de estado de emergencia por Terrorismo fueron, sin embargo, tan altas como en los gobiernos previos, y se añadió al departamento de Ucayali.

Mapa 9. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia por tipo de perturbación del orden interno durante el gobierno de Francisco Sagasti (2020 – 2021)



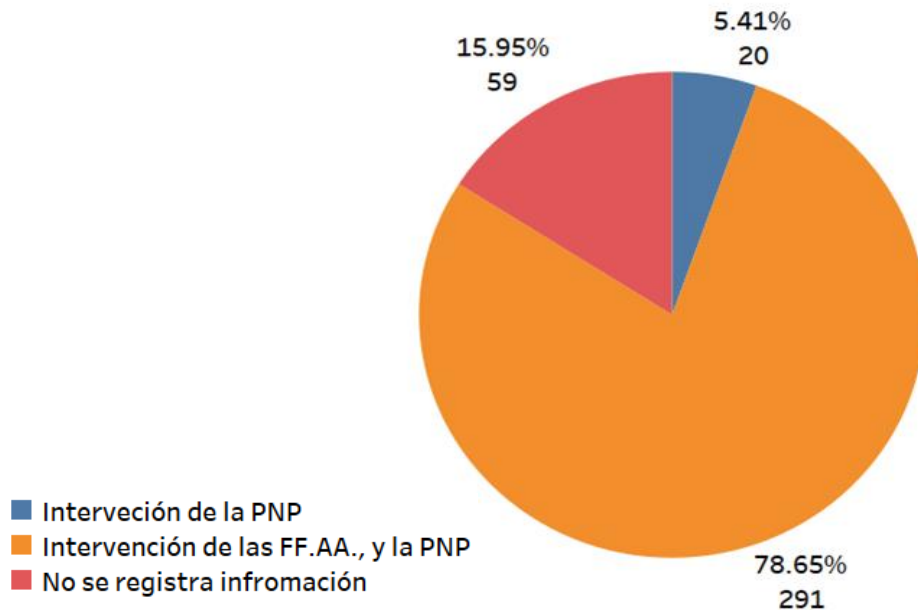
Finalmente, consignamos información sobre la institución a la que se le encarga el control del orden interno de acuerdo al mandato expreso indicado en el decreto supremo que declara el estado de emergencia. Como señala el artículo 137° de la constitución, “[e]n estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República”. La redacción afirma la preeminencia de las Fuerzas Armadas como actor principal en el control del orden público en estado de emergencia, lo que implica la militarización de la sociedad. A la vez, se señala que la medida no es automática pues requiere que el propio presidente lo disponga. Esto significa que es posible no militarizar y mantener a la policía a cargo del orden interno. Como vemos en la Tabla 10, en una sólida mayoría de casos que se acerca al 80% se aprobó la intervención de las Fuerzas Armadas, conjuntamente con la fuerza policial.

Tabla 10. Perú: Institución encargada del orden interno según Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia (2000-2021)

Institución	N°	%
Intervención de la PNP	20	5.41
Intervención de las FF.AA. y la PNP	291	78.65
No se registra información	59	15.95
Total	370	100

El Gráfico 6 permite comparar proporciones. Resalta que en casi 16% de declaratorias de estado de emergencia no se estipula quien queda a cargo del control del orden social. Esta especie de “zona gris” podría, en la práctica, incrementar el número de declaratorias de estado de emergencia que aprueban la militarización.

Gráfico 6. Perú: institución encargada del orden interno según Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia (2000-2021)



Por su parte, los decretos en los que se establece que el control del orden interno sigue a cargo de la policía son claramente minoritarios con sólo el 5% de decretos. Claramente, se opta por situarse en el lado más duramente represivo cuando se trata del control del orden interno. La opción por la “mano dura” se pone en evidencia, lo que constituye un síntoma sumamente peligroso si se toman en cuenta las advertencias de la Comisión de la Verdad y Reconciliación respecto de los impactos negativos de la conformación de comandos político-militares para la sociedad democrática y los derechos humanos.

3. Distribución desigual de la mano dura

La declaratoria de estado de emergencia es una herramienta constitucional del Estado peruano para lidiar con situaciones de riesgo excepcional que viene siendo mal utilizada, por los sucesivos gobiernos democráticamente elegidos del siglo XXI. Se utiliza, por ejemplo, para atender situaciones consideradas como catástrofes, aunque a menudo son circunstancias que pueden atenderse con prevención y planificación estatal, como inundaciones, sequías, o altas o muy bajas temperaturas afectando a la población y los territorios. Asimismo, se utiliza para enfrentar la criminalidad organizada y acciones terroristas o narcoterroristas, sin que haya evidencia de que la persistencia del estado de emergencia obtiene resultados positivos; por el contrario, en la zona del VRAEM precisamente ha habido en estos años un aumento en los cultivos de coca y la deforestación debido a la tala ilegal y la actividad minera ilegal y descontrolada (INDAGA 2022).

Una tercera forma, no mayoritaria pero significativa numéricamente y creciente en el territorio, es el uso que se le da para enfrentar protestas ciudadanas, a pesar de que la protesta es un derecho reconocido constitucionalmente. En la práctica, las continuas declaratorias de estado de emergencia instalan gobiernos autoritarios, en ocasiones militarizados, y conculcan derechos fundamentales de las poblaciones que habitan los territorios gobernados bajo régimen de excepción. En esta sección centramos el análisis en la distribución territorial de declaratorias de estado de emergencia para el control del orden social en el período 2000 – 2023¹⁰ y su relación con los conflictos eco-territoriales, los proyectos extractivos, los niveles de pobreza y la diferencia cultural. Utilizamos para ello información adicional de la Base de eventos de protesta 1980 – 2023 de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP¹¹.

El concepto de “mano dura” alude al endurecimiento de la relación entre el Estado y la sociedad por la vía de la instalación de lo que Clinton Rossiter llamó “dictadura constitucional” (Rossiter 2002). Rossiter defiende la idea de incluir el régimen de excepción en la constitución pues reconoce que los Estados deben enfrentar a veces situaciones absolutamente imprevisibles que requieran acciones extraordinarias. Argumenta que es mejor pensar en controles y límites constitucionales que logren contener el impulso dictatorial que contiene el régimen de

10 Esta sección contiene información más actualizada temporalmente que las otras secciones de este documento, como se explicó en la introducción. Se amplió parcialmente el recojo y análisis de la información hasta el año 2023 para poder incluir en el análisis el estallido social y la represión letal del gobierno de Dina Boluarte que dejó como saldo en cuatro meses de protestas masivas más de 50 personas asesinadas a tiros en las calles, cientos de personas heridas y vejadas, y miles de familias damnificadas por la acción combinada de fuerzas militares y policiales bajo declaratoria nacional de emergencia.

11 La Base de eventos de protesta 1980 – 2023 fue construida originalmente por Moisés Arce y un equipo de investigación. Presentaron sus resultados en el libro “Perú: cuatro décadas de contienda popular” (Flacso Ecuador 2023) y entregaron la Base de datos a la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP para que pueda ser de acceso público. Se puede acceder a la Base aquí: <https://democracia-gobernabilidad.pucp.edu.pe/participaci%C3%B3n/protestas-sociales>.

excepción, a dejar que ese impulso se imponga sin contención posible. Rossiter define bien las características normativas del instrumento constitucional, pero es importante considerar también el lado oscuro de la luna, es decir, la posibilidad de que ese impulso dictatorial no pueda ser contenido por los topes constitucionales previstos.

Carl Schmitt (2013) explica bien la dinámica a través de la cual en la Europa de inicios del siglo XX proliferaron las dictaduras de distinto tipo y contenido ideológico, e identifica al estado de excepción como un recurso clave en este proceso que conlleva, en última instancia, a la instauración plena de dictaduras que no sólo no se someten a la ley sino que la reinventan a su medida y posteriormente la invocan para re-legitimarse.

Más recientemente, los estudios de Claudia Heiss (2020) sobre la dictadura de Pinochet y su legado en el Chile de la consolidación democrática, y los de Arslanalp & Erkmen (2020) sobre la dictadura de Erdogan en Turquía, representan importantes estudios contemporáneos que constatan la relación inversa entre uso gubernamental del estado de emergencia y declive democrático. Es pertinente entonces preguntar de qué manera, dónde y a quiénes afecta la normalización del uso gubernamental del estado de emergencia en el Perú contemporáneo.

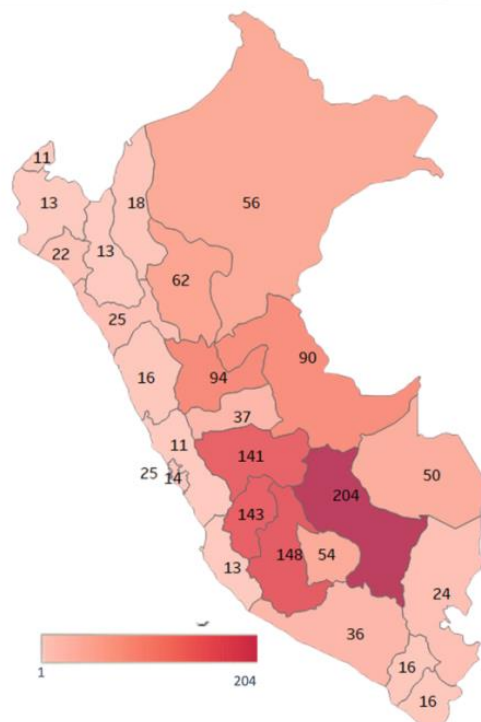
La siguiente tabla compara el uso diferenciado de la declaratoria de estado de emergencia en los gobiernos del período 2000 – 2023.

Tabla 11. Perú: Número de Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia, por gobierno y tipo de declaratoria (2000 –2023)

Gobierno	Tipo de Declaratoria de Emergencia			Total
	Catástrofe	Orden interno	Sanitaria	
Fujimori (Enero–Noviembre 2000)	0	3	0	3
Paniagua (Diciembre 2000–Julio 2001)	10	0	0	10
Toledo (Agosto 2001–Julio 2006)	61	36	0	97
García (Agosto 2006–Julio 2011)	86	89	0	175
Humala (Agosto 2011–Julio 2016)	205	107	0	312
Kuczynski-Vizcarra (Agosto 2016–Noviembre 2020)	326	106	28	460
Merino (Noviembre 2020)	1	0	1	2
Sagasti (Noviembre 2020 – Julio 2021)	73	19	10	102
Castillo (Agosto 2021 – Diciembre 2022)	47	64	11	122
Boluarte (Diciembre 2022 – Diciembre 2023)	47	63	6	116
Total en números	856	487	56	1399
Total en porcentaje	61%	35%	4%	100%

La cifra total de declaratorias de estado de emergencia para el período 2000 – 2023 es sumamente alta (1399), incluyendo los tres tipos de declaratoria de emergencia atendida. Es útil contrastar esta tabla, que incluye más información sobre los gobiernos de Pedro Castillo y Dina Boluarte hasta diciembre del 2023, con la Tabla 2 que contempla información solo hasta diciembre del 2021. ¿Qué ha cambiado en dos años? En la Tabla 2 (p. 13) las proporciones entre los distintos tipos declaratorias de emergencia era la siguiente: Catástrofe, 65%; Orden interno, 31%; Sanitaria, 4%. En la Tabla 11 las proporciones son las siguientes: Catástrofe, 61%; Orden interno, 35%; Sanitaria, 4%. La diferencia porcentual de 4% significa un decrecimiento para las declaratorias de emergencia por situaciones de catástrofe y un aumento del 4% para las declaratorias de emergencia para el control del orden interno. Ese aumento se produce en los gobiernos de Pedro Castillo y Dina Boluarte, quienes en un espacio de tiempo muy breve (año y medio en el caso de Castillo y un año en el caso de Boluarte) no sólo confirman la tendencia establecida por sus predecesores de utilizar con frecuencia las declaratoria de estado de emergencia para lidiar con problemas y conflictos sociales, sino que además incrementan el uso de estados de emergencia para el control del orden interno al nivel que invierten la relación de predominio numérico que los decretos por catástrofes tenían. En la Tabla 11 los recuadros celestes permiten observar que en los gobiernos de Castillo y Boluarte las cifras de decretos de emergencia para el control del orden interno superan las cifras de decretos de emergencia por situaciones de catástrofe. A continuación se analiza la distribución territorial de las declaratorias de estado de emergencia.

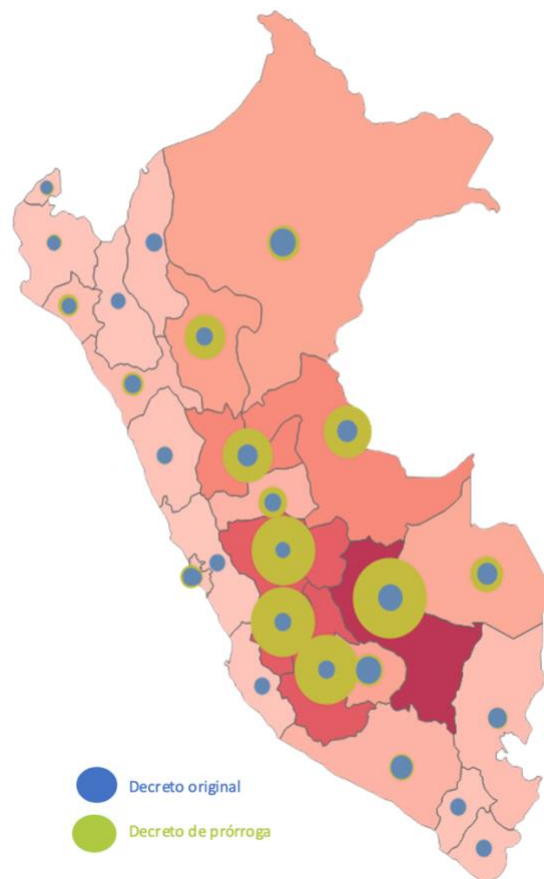
Mapa 10. Perú: Mapa de calor de Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia, por decreto original y de prórroga (2000 –2023)



Como muestra el Mapa 10, la afectación se produce en todo el territorio nacional, en distintos grados. Territorialmente, sobresalen el centro y el sur andino, especialmente las regiones de Cusco (204), Ayacucho (184), Huancavelica (143) y Junín (141). Lima es una de las regiones menos afectadas proporcionalmente, considerando tanto a Lima metropolitana (14) como a las provincias de la región Lima (11). La Provincia Constitucional del Callao (25) es un caso puntual en el que se ha diseñado una estrategia contra la delincuencia que incluye como herramienta principal la declaratoria de estado de emergencia. En términos poblacionales, las regiones más afectadas tienen un predominio de comunidades campesinas y nativas¹² (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2018).

De otro lado, es importante entender cómo se instituye informalmente el estado de emergencia y a qué regiones afecta más.

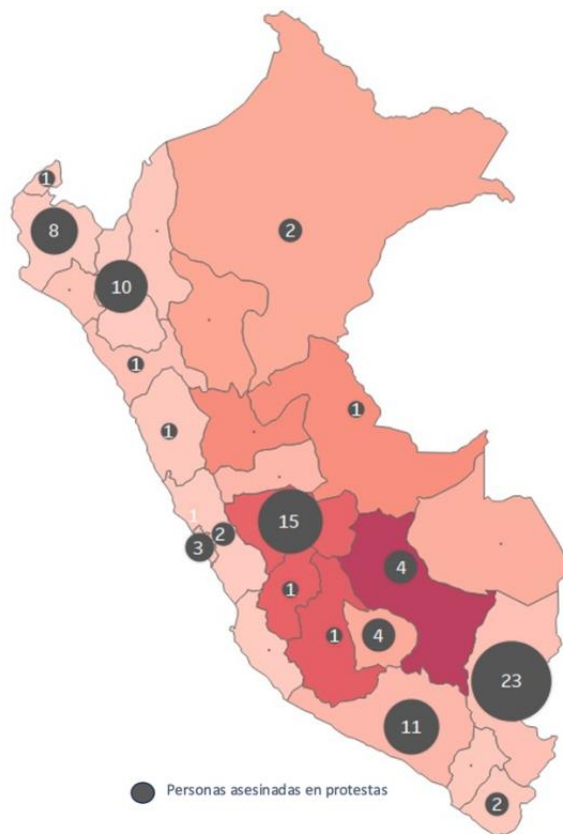
Mapa 11. Perú: Mapa de calor de Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia, por decreto original y de prórroga (2000 –2023)



12 El Censo Nacional 2017 incluyó una pregunta de auto-identificación étnica. En Cusco, por ejemplo, más del 75% de personas censadas se auto-identificaron como indígenas.

Como se aprecia en el Mapa 11, es a través de un excesivo número de prórrogas de declaratorias originales de estado de emergencia que se se normaliza e instituye informalmente el estado de emergencia, quebrando así el principio de limitación temporal (un máximo de seis meses) establecido por la constitución. El mapa permite apreciar también que las regiones más afectadas son principalmente regiones andinas y amazónicas: Cusco, Ayacucho, Huancavelica, Pasco, Huánuco, Junín, San Martín, Loreto, Ucayali, Madre de Dios. El siguiente mapa pone de manifiesto la relación que hay entre declaratorias de estado de emergencia, protestas por conflictos socio-ambientales y número de personas asesinadas en protestas.

Mapa 12. Perú: Mapa de calor de Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia y número de personas asesinadas en protestas con reclamos socio-ambientales (2000 –2023)

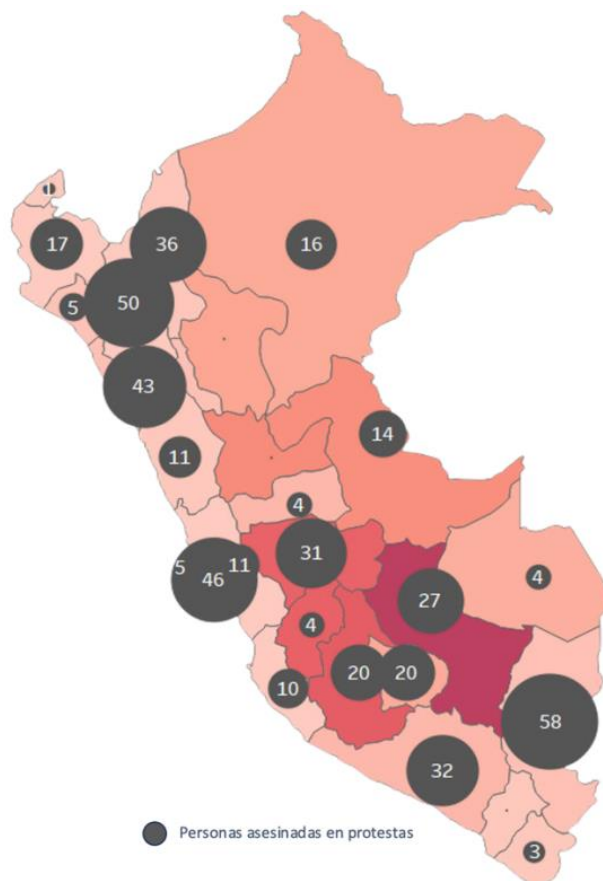


Como se sabe por los reportes de la Defensoría del Pueblo, la conflictividad socioambiental es el tipo de conflicto social predominante en el Perú del siglo XXI. Estos conflictos se traducen en pugnas por el control de territorios de comunidades y pueblos indígenas que son forzados a vender tierras y desplazarse, y a adaptarse a la vertiginosa transformación social, económica y productiva que trae, por ejemplo, la gran minería de capital transnacional. La modernización acelerada y forzosa que impone el Estado resulta funcional a los intereses empresariales, pero colisionan con derechos adquiridos de comunidades indígenas. Los conflictos socioambientales

suelen plantear precisamente estas denuncias y demandar respecto a sus derechos. Lamentablemente, a menudo la respuesta del Estado no sólo es la declaratoria de estado de emergencia sino también, y al amparo de esta situación de excepción, la represión letal de ciudadanos que protestan legítimamente. En el mapa se identifican un total de 91 personas asesinadas en protestas con reclamos socioambientales. Sobresalen las regiones de Puno (23), Junín (15), Arequipa (11), Cajamarca (10) y Piura (8).

Pero no sólo los conflictos socioambientales generan represión letal. Más ampliamente, la declaratoria de estado de emergencia coincide con la represión letal en casi todas las regiones del país, como evidencia el siguiente mapa.

Mapa 13. Perú: Mapa de calor de decretos supremos de declaratoria de Estado de Emergencia y número de personas asesinadas en protestas (2000 –2023)



El Mapa 13 permite constatar que una abrumadora mayoría de departamentos (22 de un total de 25 departamentos, incluyendo la Provincia Constitucional del Callao) registra personas asesinadas en el contexto de declaratorias de emergencia. Asimismo, la disparidad en la afectación es también evidente pues la letalidad de la respuesta estatal es mayor en ciertos territorios, afectando así a poblaciones también específicas. Los departamentos con las más altas

cifras son Puno (58), Cajamarca (50), Lima Metropolitana (46), La Libertad (43), Amazonas (36), Arequipa (32), Junín (31), Cusco (27), Ayacucho (20), Apurímac (20). Cada departamento implica dinámicas y afectaciones diferentes, pero sí es claro que los territorios y poblaciones más afectados son indígenas, si se toma en consideración los datos que ofrece el III Censo de Comunidades Indígenas que identifica más de 10,000 comunidades campesinas y nativas en todo el territorio nacional, y con predominio en el sur andino (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2018).

De otro lado, la afectación es múltiple y grave, tanto por la continuidad y abundancia de declaratorias de estado de emergencia que instituyen informalmente gobiernos autoritarios, como por el alto nivel de violencia represiva infligida por el Estado. La situación de continuidad y la alta letalidad señalan la existencia de enclaves autoritarios que delimitan territorios y poblaciones sobre las que se ejerce un gobierno de mano dura. En Estado de Excepción, Giorgio Agamben (2004) explica como en la dictadura moderna el uso del estado de excepción no es generalizado (como lo había teorizado Schmitt) sino dirigido al sometimiento de población considerada “no integrable” y categorizada como “enemigo interno”. Ese patrón se observa actualmente en el Perú. Pero hay otro patrón de continuidad que es importante que señalar: se trata también de los territorios más afectados por las violaciones de derechos humanos en tiempos del CAI, tal y como señaló la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

4. Lo extraordinario de lo extraordinario

En esta sección presentamos una lista de casos que, consideramos, sugieren algunas pistas interesantes en el ejercicio de pensar tendencias, precisamente porque escapan a ellas. En el análisis de la información descubrimos varios casos que no habían seguido el proceso regular que conduce a la promulgación, de acuerdo al mandato constitucional. Estos casos no fueron incluidos en la base de datos, pero sí nos pareció importante revisarlos y entender de qué forma se alejaban del mandato de la norma. El artículo 137° de la Constitución del Perú establece que el Presidente de la República tiene la potestad de decretar el estado de excepción, “con acuerdo del Consejo de Ministros”. Es decir que la decisión proviene del Ejecutivo en pleno y al más alto nivel. En general, el procedimiento para la aprobación de los decretos analizados cumple este proceso, a excepción de los casos que presentamos en la Tabla 13, en la que los decretos no son emitidos por la Presidencia del Consejo de Ministros sino por otras instancias. La información se ordena cronológicamente.

Tabla 13. Perú: Decretos Supremos de Declaratoria de Estado de Emergencia por sector que lo declara (2000 – 2021)

N°	Tipo	Sector	Ley	Fecha	Justificación
1	Perturbación del Orden Interno	DEFENSA	DS 001 DE/CCFFAA	19/01/2000	Prorrogan Estado de Emergencia en diversas provincias de los departamentos de Huánuco, San Martín, Ayacucho, Junín y Cusco.
2	Perturbación del Orden Interno	DEFENSA	DS 001 DE/CCFFAA 002 DE/CCFFAA	19/01/2000	Prorrogan Estado de Emergencia en diversas provincias de los departamentos de Huánuco, San Martín Ayacucho, Junín y Cusco.
3	Catástrofe	AUTORIDAD DEL PROYECTO COSTA VERDE	ACUERDO 446	2/04/2002	Declaran Estado de Emergencia en Acantilados en Costa Verde de San Miguel y Magdalena del Mar.
4	Catástrofe	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VICTOR LARCO HERRERA	RESOLUCION DE ALCALDIA 0890-2003-MDVLH	8/12/2003	Declaran en Estado de Emergencia el Litoral de la Costa del Distrito de Víctor Larco en el sector entre el Río Moche y los límites del Distrito de Huanchaco.

5	Catástrofe	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN PEDRO DE CHAULAN	RESOLUCION 23-2004-MDSPCH-C	11/07/2004	Declaran en Estado de Emergencia por desastres naturales a diversas zonas del distrito.
6	Catástrofe	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN PEDRO DE CHAULAN	RESOLUCION 36-2004-MDSPCH-C	14/10/2004	Prorrogan Estado de Emergencia por desastres naturales en diversas zonas de la jurisdicción de la municipalidad.
7	Catástrofe	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	DECRETO DE URGENCIA N° 032- 2006	17/11/2006	Declaran en Estado de Emergencia el Complejo Arqueológico de Chan Chan y crean Unidad Ejecutora.
8	Catástrofe	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CAÑETE	ACUERDO N° 070- 2007-MPC	7/11/2007	Amplían plazo de Estado de Emergencia declarado mediante el Acuerdo N° 049-2007 MPC.
9	Catástrofe	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CAÑETE	ACUERDO N° 049- 2007-MPC	5/10/2007	Declaran en Estado de Emergencia a la provincia.
10	Catástrofe	AGRICULTURA	RESOLUCION JEFATURAL N° 413-2008-AG-SE- NASA	24/12/2008	Declaran en Estado de Emergencia a las Regiones de Tacna y Moquegua por haberse detectado un brote de Moscas de la Fruta en el sector urbano de Moquegua.
11	Catástrofe	AGRICULTURA	RESOLUCION JEFATURAL N° 134-2009-AG-SE- NASA	5/05/2009	Declaran en Estado de Emergencia a las Regiones de Tacna y Moquegua por haberse detectado un brote de Moscas de la Fruta en el sector Copare de Tacna y otro brote de Moscas de la Fruta en el sector Valle de Moquegua.

12	Catástrofe	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	DECRETO DE URGENCIA N° 070-2009	3/07/2009	Declaran en Estado de Emergencia de acuerdo a lo establecido en el Artículo 54 de la Ley General de Servicios de Saneamiento, Ley N° 26338, la infraestructura para la prestación de los servicios de saneamiento de la zona denominada Taboada por el término de seis (6) meses y dictan otras medidas.
13	Catástrofe	GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS	ORDENANZA N° 024-2009-GORE-MAD/CR	28/11/2009	Declaran en Estado de Emergencia Ambiental la Cuenca del Río Jayave ubicado en la provincia de Tambopata
14	Catástrofe	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE HUMAY	ACUERDO N° 041-2011-MDH-CM-P	23/03/2011	Declaran en Estado de Emergencia el distrito de Humay
15	Perturbación del Orden Interno	MINISTERIO PÚBLICO	RESOLUCION N° 1235-2014-MP-FN	11/04/2014	Declaran en Estado de Emergencia los Distritos Fiscales del Santa y Ancash.
16	Catástrofe	MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL	DECRETO DE ALCALDIA N° 011-2020/MDSM	31/12/2020	Prorrogan los alcances del D.A. N° 003-2020/MDSM por el plazo que dure el Estado de Emergencia Sanitario decretado por el Gobierno Central.

Contra el mandato constitucional que señala que los decretos supremos de declaratoria de estado de emergencia debe ser decretado por el presidente con acuerdo de la Presidencia del Consejo de Ministros, distintas instancias estatales han promulgado sus propios decretos de estado de emergencia. Municipios, gobiernos regionales, ministerios, y hasta la Presidencia de la República han decretado estados de emergencia. En el año 2000, durante el gobierno de Alberto Fujimori, incluso el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas promulgó dos decretos supremos de declaratoria de estado de emergencia para el control del orden público.

Son 16 casos en los que autoridades estatales de distinto nivel se atribuyen la capacidad de declarar autónomamente el estado de emergencia, contra lo que señala la Constitución. Son casos conducidos extra-ordinariamente, por fuera del mandato de la norma, en el marco de un fenómeno político que precisamente se sitúa en el ámbito de lo extraordinario.

A modo de cierre

El interés por el uso gubernamental de las declaratorias de estado de emergencia ha aumentado recientemente en el campo de las ciencias sociales debido al surgimiento de gobiernos populistas que invocan mecanismos de excepción para lidiar con problemas sociales graves, y en ese contexto subvierten el estado de derecho democrático. Los casos de Nayib Bukele en El Salvador y de Donald Trump en los Estados Unidos de América son emblemáticos. Asimismo, el interés por el tema creció a partir de la pandemia del COVID-19 –un hecho sin precedentes, absolutamente extraordinario— pues generó respuestas gubernamentales autoritarias que instauraron el régimen de excepción como parte de sus políticas de gestión de la emergencia sanitaria, como en el caso peruano. En la actualidad se observa que el recurso a poderes formalmente restringidos o excepcionales crece en el mundo, y uno de los más peligrosos para la democracia es el que hemos analizado aquí. La declaratoria de estado de emergencia habilita directamente la conculcación de derechos fundamentales y la imposición de gobiernos de mano dura, y lo hace en el marco de la legalidad democrática.

En el caso del Perú, las particularidades deben ser mejor comprendidas dado que hay importantes variaciones en la forma en que los estados de emergencia se implementan y afectan poblaciones y territorios. A menudo, los estados de emergencia se transforman en gobiernos de mano dura que se ejerce en espacios territoriales claramente delimitados en los decretos supremos que se prorrogan una y otra vez. A menudo también se describe a las protestas ciudadanas como una forma de desorden público y se designa como “enemigo interno” a las poblaciones que protestan, las mismas que sufren continuamente la suspensión de garantías de sus derechos fundamentales. Sorprende y no sorprende que la mano dura se ejerce más en zonas con fuerte componente indígena, repitiendo un patrón histórico de sometimiento y exclusión de la comunidad política de derecho-habientes.

Un hallazgo particularmente preocupante es que el uso del recurso de excepción va creciendo y extendiéndose por el territorio, como sucedió en tiempos del CAI, con las graves consecuencias señaladas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

En este documento de trabajo se ha tomado a la declaratoria de estado de emergencia como indicador de la práctica autoritaria de gobiernos democráticamente elegidos en el Perú del siglo XXI, el período más extendido de democracia electoral de la historia del país. A través de este indicador se registran comportamientos gubernamentales que erosionan directamente la viabilidad del régimen democrático instalando, con la ley en la mano, reductos autoritarios en los que la democracia no organiza las relaciones políticas ni sociales. Observar el uso que los gobiernos hacen de esta herramienta constitucional de alto riesgo es, desde los hallazgos de este documento de trabajo, observar el endurecimiento de las relaciones entre gobernantes y gobernados, del aumento del lado represivo y letal del Estado, de la centralización de las decisiones, de la falta de control horizontal, de la conculcación de derechos y des-ciudadanización

de grupos específicos declarados “enemigos internos”. Identificamos el establecimiento informal de una política autoritaria y “de mano dura” que se materializa como un enclave territorial. El enclave es un territorio específico definido legalmente por el propio Estado a través de todos sus gobiernos, sin importar la diferencia ideológica, de clase, de procedencia, o de género de sus presidentes.

Más aún, los datos presentados también hablan de una tendencia al crecimiento en el tiempo y a la expansión del gobierno de la mano dura en el territorio. Esa tendencia alcanzó un pico de inflexión con el gobierno de Dina Boluarte y la brutal represión de las protestas en contra de su gobierno. En un período de siete meses y medio su gobierno emitió 86 declaratorias de estado de emergencia, una, cada cinco días en promedio, para restablecer el orden social. En ese marco, más de 50 personas fueron asesinadas a tiros en las calles de varias ciudades del país en masacres documentadas y denunciadas por medios internacionales.

Es fundamental continuar documentando las prácticas autoritarias de los gobiernos contemporáneos, y pensar desde allí los retos que enfrentan la democracia y el pacto de convivencia pacífica. En su *Tesis VIII sobre el concepto de la historia* Walter Benjamin plantea que el Estado moderno se impone totalitariamente sobre los oprimidos, a través de la instalación del estado de excepción permanente, *normalizando la excepción*. En tiempos en los que precisamente se observa este fenómeno, aunque en circunstancias y ámbitos distintos, es clave estudiar al Estado desde su comportamiento en la zona límite que separa los comportamientos democráticos de los autoritarios con nitidez.

Referencias

- Agambén, G. (2014) Estado de Excepción. Buenos Aires.
- Arce, M. (2011) La repolitización de la acción colectiva tras el neoliberalismo en el Perú. *Debates en Sociología* 36, 57-83.
- Arslanalp M. & Erkmen, T. D. (2020) Mobile emergency rule in Turkey: legal repression of protests during authoritarian transformation, *Democratization*, 27:6, 947-969.
- Barrenechea, R. y Encinas, D. (2022) Perú 2021: Democracia por Defecto” *Revista de Ciencia Política* 42(2): 407-438.
- Benjamin, W. (2018) *Iluminaciones*. Taurus.
- Burt, J-M. (2022) *Violencia y autoritarismo en el Perú*. Lima: Planeta.
- Burt, J-M. (2023). “Peru’s Political Crisis Is Reawakening Echoes of Its Civil Conflict” *World Politics Review*. Recuperado el 3 de julio de 2023: <https://www.worldpoliticsreview.com/peru-protests-elections-corruption-castillo-boluarte-democracy/>
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003) *Informe Final*. Recuperado de <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/>
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (2008) *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Perú*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Constitución Política del Perú. (1994) Ministerio de Justicia.
- Coronel, O. (2023). Ni revolución ni barbarie. La complejidad del estallido peruano. *Revista Ideele*, (308).
- Crisóstomo, M. (8 de marzo, 2023) La Histórica Participación de las Mujeres Campesinas Indígenas en Protestas Políticas. CISEPA-PUCP. Disponible en: <https://cisepa.pucp.edu.pe/novedades-y-eventos/novedades/la-historica-participacion-de-las-mujeres-campesinas-indigenas-en-protestas-politicas/>
- Dargent, E. y Rousseau, S. (2021) Perú 2020: ¿El quiebre de la continuidad? *Revista de Ciencia Política* 41(2): 377-400.

- De Echave, J., Hoetmer, R. y Silva-Santisteban, R. (2022) *¿Cómo volver a vivir tranquilos? Biopolítica extractivista y postestallido en los conflictos ecoterritoriales*. CooperAcción – Acción Solidaria para el Desarrollo.
- Defensoría del Pueblo. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. *Reporte de Conflictos Sociales (2004-2021)*. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/>
- Defensoría del Pueblo. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad (2021) *Reporte de Conflictos Sociales N° 209*, Julio de 2021.
- Fowks, Jacqueline. 2023. “Las víctimas de la represión de Boluarte en Perú son ahora estigmatizadas y afrontan la obstrucción de la Justicia”. En *Diario Público*, 27 de mayo. Recuperado el 10 de junio de 2023. <https://www.publico.es/internacional/victimas-represion-boluarte-peru-son-estigmatizadas-afrontan-obstruccion-justicia.html#analytics-autor:listado>
- García-Sayán, D. (1986) “Perú: Estados de Excepción y Régimen Jurídico” en *Revista Chilena de Derechos Humanos*. No. 05, pp. 4-23.
- Heiss, C. (2020) Desafíos de los Estados de Excepción en el Proceso Constituyente. *Revista de Ciencia Política* Vol. 58, N 1, pp. 57-71.
- Ilizarbe, C. (2022) *La democracia y la calle. Protestas y contrahegemonía en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ilizarbe C. (2023) Perú 2022: *Colapso democrático, estallido social y transición autoritaria*. *Revista de Ciencia Política* 43 (2) 349-375.
- Ilizarbe C. (2023b) Perú: ¿Reimaginar la democracia? *LASAForum* Vol. 54, N° 3, pp. 30-34.
- INDAGA, Observatorio Nacional de Política Criminal (2022) *La tala ilegal en la Amazonía peruana*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y USAID.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018) Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Disponible en: <https://censo2017.inei.gob.pe/>
- Lajtman, T.; Mendoza, M. (2019) La utilización del estado de emergencia como herramienta represiva en el Perú contemporáneo: los casos del VRAEM y el Proyecto minero *Conga-e-l@tina*. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, vol. 17, núm. 67, 2019, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

- Macher, S. (2014) *¿Hemos avanzado? A 10 años de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Macher Batanero, S. (2023) *Las recomendaciones de la CVR 20 años después*. Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
- Méndez, C. (2021) The Paths of Terrorism in Peru. Nineteenth to Twenty-First Centuries. English R, ed. *The Cambridge History of Terrorism*. Cambridge University Press, 420-452.
- Méndez, C. (27 de febrero de 2023) Cuando hacer política es delito. *Diario La República*, disponible en: <https://larepublica.pe/opinion/2023/02/27/cuando-hacer-politica-es-delito-por-cecilia-mendez-1103814>
- Ministerio del Interior (2020) *Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Terrorismo 2019-2023*.
- Montoya, R. (8 de febrero de 2023) Primera rebelión política en los últimos doscientos años. *La Mula*. <https://navegarriarriba.lamula.pe/2023/02/08/primera-rebelion/rodrigomontoyar/>
- Nieto Degregori, L. (2023) *El estallido social en Cusco. Nuevas demandas, nuevos actores (de diciembre de 2022 a febrero de 2023)*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Paredes, M. y Encinas, D. (2020) Perú 2019: Crisis Política y Salida Institucional. *Revista de Ciencia Política* 40(2): 483-510.
- Quesada, Diego y Andrea Tafur (2020). El estado de emergencia en el Perú democrático posconflicto: Un estudio preliminar de las normas de emergencia. *Anuario De Derechos Humanos*, 16(2), 205–234.
- Roca Rozas, R. (febrero de 2023). Entrevista a Ramón Pajuelo. La comunidad es una instancia de poder y autoridad colectiva. *Sur. Semanario de Política y Cultura*, I(3). https://issuu.com/sursemanario/docs/semanario_sur_n_03
- Rooney, B. (2019) Emergency powers in democratic states: Introducing the Democratic Emergency Powers dataset. *Research and Politics*, October-December: 1–7.
- Rossiter, C. (2002) *Constitutional Dictatorship. Crisis government in Modern Democracies*. Transaction Publishers, Rutgers.

Schmitt, C. (2013) *La Dictadura*. Madrid: Alianza Editorial.

Siles, A. (2020) *La implacable erosión institucional: el estado de emergencia en la Constitución peruana ante amenazas de naturaleza política a inicios del siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Tafur, A. y Quesada, D. (2020) El estado de emergencia en el Perú democrático posconflicto: Un estudio preliminar de las normas de emergencia (pp. 205 – 234) en *Anuario de Derechos Humanos* Vol. 16 N° 2.

Vera Vera, E. (2023) *El estallido social en Puno. Nuevas demandas, nuevos actores (de diciembre de 2022 a abril de 2023)*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Wright, C. (2015) *Emergency Politics in the Third Wave of Democracy: A Study of Regimes of Exception in Bolivia, Ecuador, and Peru*. Lexington Books.



PUCP

Departamento de Ciencias Sociales
dptoccss@pucp.edu.pe
6262000 anexo 4300