

DE LA HOSPITALIDAD AL CONTROL: ¿SECURITIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN EN PERÚ?

SJMPeru

Encuentros_SJM

EncuentrosServicioJesuitaaMigrantes

Encuentros_SJM



INFORME DE INCIDENCIA POLÍTICA 01-2025

© 2025 Encuentros - Servicio Jesuita a Migrantes. Todos los derechos reservados.

Jr. Fulgencio Valdez 780, Breña
987 166 576 – Incidencia Política

Autoras

Ruth Huarancca - Especialista de incidencia Política de Encuentros - Servicio Jesuita a Migrantes Perú
Anna Polomera Clapisson - Pasante del área de Incidencia Política (de junio a agosto 2024)

Coordinación de diseño y publicación

Bryan Vives - Coordinador Audiovisual y Diseño de Encuentros - Servicio Jesuita a Migrantes

Índice

INTRODUCCIÓN	02
METODOLOGÍA	02
MARCO CONCEPTUAL	03
Securitización	03
Seguridad/Seguridad Nacional	04
CONTEXTUALIZACIÓN	05
Evolución de la política migratoria peruana frente a la migración venezolana (2017-2024)	05
Situación y flujo migratorio de otras nacionalidades en Perú	10
LA SECURITIZACIÓN EN EL PERÚ	11
La securitización desde el discurso	11
1.Poder Ejecutivo	11
2.Policía Nacional del Perú (PNP)	12
3.Los medios de comunicación	13
La securitización desde la norma	15
1.Decreto Legislativo N°1573	15
2.Decreto Legislativo N°1574	16
3.Decreto Legislativo N° 1582	17
4.Decreto Supremo N°11-2024-IN	19
5.Ley N° 32192	20
IMPACTO EN LAS PERSONAS REFUGIADAS Y MIGRANTES	21
Ámbito simbólico y de estigmatización	21
Ámbito de protección internacional	22
Ámbito social y de cohesión comunitaria	22
Ámbito de acceso a derechos y regularización	23
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	23
BIBLIOGRAFÍA	26

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el discurso sobre la migración ha cambiado drásticamente: de ser vista como un fenómeno humano y social, ha pasado a ser tratada como una cuestión de seguridad. Las políticas migratorias se han endurecido bajo la lógica de que la migración irregular es una amenaza, lo que ha llevado a reforzar controles, aumentar expulsiones y limitar el acceso a derechos. ¿Pero qué significa esto en la vida cotidiana de las personas migrantes?

En Perú, esta tendencia no ha sido la excepción. En los últimos años, se han aprobado normativas que dificultan la regularización migratoria y refuerzan la expulsión de personas en situación irregular. Estas medidas, lejos de resolver los desafíos de la movilidad humana, han generado mayor precarización y exclusión, empujando a muchas personas a situaciones de extrema vulnerabilidad.

Este informe analiza el impacto de la securitización migratoria desde una perspectiva de derechos humanos. A partir del estudio de cuatro normativas clave, solicitudes de información pública y la revisión de documentos cualitativos, se examina cómo estas políticas afectan el acceso a derechos y servicios esenciales. Además, se incorporan testimonios de personas migrantes y refugiadas a través de grupos focales, permitiendo conocer, desde su propia voz, los obstáculos que enfrentan y las estrategias que han desarrollado para sobrevivir en un entorno cada vez más hostil.

METODOLOGÍA

Este informe se basa en un enfoque cualitativo con perspectiva de derechos humanos, cuyo objetivo es analizar el impacto de la securitización de la migración en el acceso a derechos de las personas migrantes y refugiadas en el Perú.

Para ello, se emplearon cuatro estrategias principales de recolección y análisis de información:

- **Análisis normativo**

Se identificaron y examinaron cuatro normativas clave que inciden directamente en la tipificación de la migración irregular, ya sea como causal de expulsión o con la intención de considerarla un delito. Este análisis se realizó desde un enfoque de derechos humanos, contrastando dichas disposiciones con los estándares internacionales de protección de personas en movilidad humana, como el principio de no devolución, el debido proceso y el derecho a la protección internacional.

- **Revisión documental**

Se revisaron documentos producidos por organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y académicos, con el fin de contextualizar las políticas de securitización en América Latina y su aplicación específica en el caso peruano. Esta revisión permitió identificar patrones de criminalización, discursos de amenaza y restricciones de derechos vinculadas a la migración.

- **Análisis de medios de comunicación**

Se incorporó una revisión de noticias publicadas en medios de comunicación nacionales entre 2022 y 2024, con el objetivo de analizar cómo se representa a la población migrante, y si existe una asociación recurrente con la criminalidad o con discursos de amenaza a la seguridad nacional. Este análisis permitió contrastar los discursos mediáticos con las narrativas institucionales y las experiencias vividas por las personas migrantes.

- **Grupos focales**

Se realizaron dos grupos focales: uno con personas refugiadas reconocidas y otro con personas migrantes en diversas situaciones administrativas. Estos espacios permitieron recoger testimonios directos sobre los efectos concretos de las políticas migratorias en su vida cotidiana, incluyendo las barreras para acceder a salud, educación, empleo y vivienda, así como las estrategias de adaptación que desarrollan frente a la exclusión, el estigma y la discriminación.

El uso combinado de estas herramientas metodológicas permitió integrar el análisis legal, documental, discursivo y vivencial, fortaleciendo así la comprensión del impacto real que tiene la securitización migratoria en el goce efectivo de derechos por parte de las personas migrantes y refugiadas en el Perú.

MARCO CONCEPTUAL

Este marco conceptual está diseñado para proporcionar definiciones claras de los términos y conceptos claves que se van a estar utilizando a lo largo de este informe. El objetivo de este apartado es facilitar la comprensión y asegurar una interpretación precisa del contenido presentado. Al definir estos términos, se busca eliminar posibles ambigüedades y garantizar que todas las personas lectoras, independientemente de su familiaridad previa con el tema, puedan entender la información de manera efectiva.

Securitización

El concepto de securitización surge en la Escuela de Copenhague dentro de las relaciones internacionales, bajo la perspectiva constructivista. Esta corriente plantea que la seguridad no es un concepto objetivo e inmutable, sino una construcción social¹. En este sentido, un tema se convierte en un asunto de seguridad cuando actores relevantes—como políticos, medios de comunicación o expertos—lo definen como una amenaza. Así, la securitización implica presentar un fenómeno como un peligro existencial que justifica medidas excepcionales para su contención.

En el ámbito migratorio, la securitización se traduce en la construcción discursiva de la migración como un problema de seguridad nacional². Este proceso posiciona a las personas migrantes, especialmente aquellas en situación precarizadas, como amenazas a la estabilidad social, económica o cultural del país receptor. A través de discursos alarmistas, se asocia la migración con el aumento de la delincuencia, la competencia laboral o la saturación de los servicios públicos, promoviendo el miedo y el rechazo en la opinión pública. Estas narrativas buscan legitimar políticas migratorias restrictivas, como el endurecimiento de controles fronterizos, la criminalización de la migración irregular y la deportación masiva.

Sin embargo, esta representación distorsionada omite las contribuciones positivas de la migración, como la generación de empleo, el pago de impuestos y el enriquecimiento cultural. En muchos casos, la securitización funciona como una estrategia política para desviar la atención de problemas estructurales preexistentes, utilizando a la población migrante como chivo expiatorio. Así, más que responder a amenazas reales, la securitización de la migración se convierte en una herramienta de manipulación de la opinión pública y de justificación de agendas políticas.

¹ Carrizo Villarreal, J. I. (2020). La gran prueba a la solidaridad sudamericana: Procesos de securitización de las migraciones en Chile y Perú [Tesis de maestría, Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio UTDT. <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/11752>

² Barriga Condori, L. Y. (2023). Securitización de la migración venezolana en el Perú y su afectación en los derechos humanos durante el año 2022 [Tesis de licenciatura, Universidad Católica de Santa María]. Repositorio UCSM. <https://repositorio.ucsm.edu.pe/items/772fb5cd-7e52-48d5-afcc-2cdc856e5fae/full>

Dado lo anterior, es fundamental analizar críticamente estas narrativas y sus implicancias en los derechos humanos de las personas migrantes. La securitización no siempre refleja la realidad de los flujos migratorios, sino que, en muchas ocasiones, responde a intereses políticos que priorizan la obtención de apoyo electoral sobre el reconocimiento de la dignidad y los derechos de quienes migran.

Seguridad/Seguridad Nacional

La seguridad se entiende como la ausencia de situaciones y peligros que puedan causar daño físico, psicológico o material a las personas y la sociedad en general. Según la Real Academia Española (RAE)³, se define como estar "libre y exento de riesgo". Este concepto está intrínsecamente ligado a nociones opuestas como riesgo, daño, peligro o amenaza, ya que la seguridad se alcanza mediante la implementación de medidas que previenen estos factores adversos. Asimismo, la seguridad suele especificarse según el objeto de protección, como en "seguridad nacional", que resguarda a un Estado, o "seguridad personal", enfocada en la integridad de un individuo.

A nivel internacional, las organizaciones que velan por la paz y la seguridad tienden a definir la seguridad en términos de la estabilidad de los Estados. Según el Informe A/40/553 de 1986 de las Naciones Unidas, la seguridad se concibe como "una condición en la que los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, con lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso"⁴. Esta perspectiva destaca la importancia de la estabilidad política y económica para garantizar la seguridad estatal. En el caso del Perú, el gobierno amplía esta noción al definir la seguridad nacional como la salvaguarda de la soberanía, independencia e integridad territorial, el estado de derecho, los intereses nacionales y la protección de las personas y los derechos humanos. Esta visión integra la defensa de los derechos fundamentales como un componente esencial de la seguridad.

Es crucial distinguir entre seguridad y defensa. Mientras la seguridad implica la ausencia de amenazas, la defensa se refiere a las acciones implementadas para contrarrestarlas y generar un estado seguro. No existe necesariamente una correlación directa entre ambas: se puede lograr seguridad sin medidas de defensa y, a su vez, una fuerte defensa no siempre implica mayor seguridad. El gobierno peruano define la defensa nacional como "todas las medidas, previsiones y acciones que ejecuta el Estado para la seguridad del país"⁵, lo que sugiere que las personas domiciliadas en el país no son consideradas una amenaza, sino una parte integral de las estrategias estatales para su protección. En conclusión, la seguridad es un concepto dinámico cuya interpretación varía según el contexto. A nivel internacional, se asocia con la estabilidad de los Estados frente a amenazas externas, mientras que en el ámbito peruano se concibe de manera más amplia, incorporando la defensa de los derechos humanos y la participación ciudadana en su resguardo.

³ Real Academia Española. (s.f.). Seguridad. En Diccionario de la lengua española (23.ª ed.). Recuperado de <https://www.rae.es>

⁴ Naciones Unidas. (1986). Informe del Grupo de Expertos sobre la Seguridad Internacional (A/40/553).

⁵ Gobierno del Perú. (2016). Libro blanco de la defensa nacional. Ministerio de Defensa. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro_blanco.pdf

CONTEXTUALIZACIÓN

Desde 2017, Perú se ha convertido en un destino clave para la población migrante y refugiada en América del Sur. Según la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), hasta el 3 de junio de 2024 se estimaba que 7,774,494 venezolanos se encontraban en condición de migrantes y refugiados en el mundo⁶. De este total, más de 1 millón 500 mil han migrado a Perú, según datos actualizados al 30 de julio de 2023⁷.

En respuesta al incremento significativo de esta población migrante, las políticas migratorias peruanas han experimentado importantes transformaciones desde 2017 hasta la actualidad, pasando de un enfoque inicial de acogida hacia una postura más restrictiva y orientada al control fronterizo.

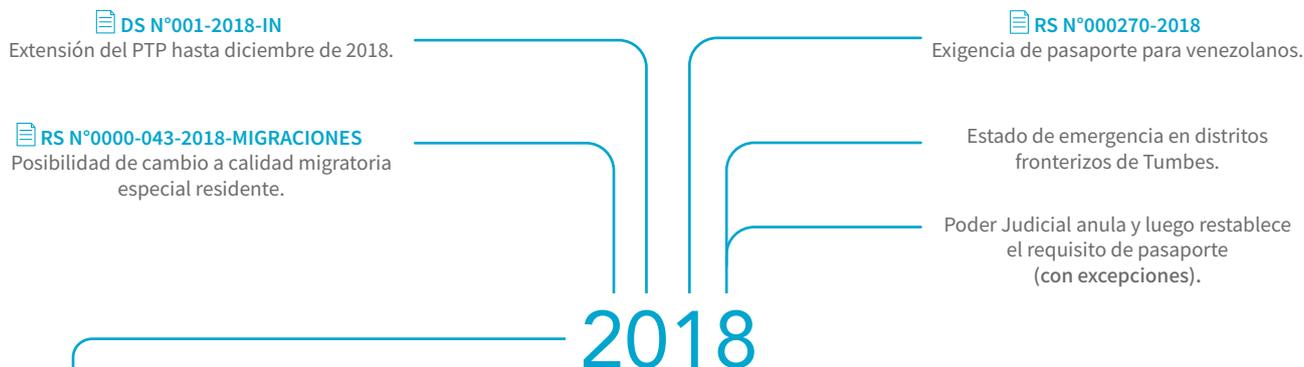
Evolución de la política⁸ migratoria peruana frente a la migración venezolana (2017-2024)



⁶ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (2024). R4V - Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Recuperado el 20 de diciembre de 2024, de <https://www.r4v.info/>

⁷ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (2024). Perú. R4V. Recuperado el 20 de diciembre del 2024, de <https://www.r4v.info/index.php/es/peru>

⁸ Entendemos la política migratoria como el conjunto de normas, estrategias y acciones implementadas por un Estado para regular la movilidad humana dentro de su territorio. Su objetivo es gestionar la entrada, permanencia, salida y derechos de las personas migrantes, así como establecer mecanismos para su integración o retorno.



Generosidad con matices restrictivos crecientes

Aunque el PTP se extendió para quienes llegaron hasta fines de 2018, a mitad de año comenzaron a instalarse condiciones restrictivas: se introdujo el requisito de pasaporte, excluyendo de facto a quienes no podían obtenerlo por la crisis institucional en su país. Más tarde, se acortaron los plazos para acogerse al PTP. Además, el gobierno declaró estado de emergencia en zonas fronterizas, una medida que evidenciaba el inicio de un giro hacia el enfoque de seguridad. Mientras tanto, las solicitudes de refugio crecían exponencialmente, pero la respuesta estatal seguía siendo lenta y poco efectiva.



Auge migratorio y giro hacia el control de fronteras

Con el Perú convertido en uno de los principales destinos de la diáspora venezolana, el gobierno introdujo nuevas barreras: se exigió visa humanitaria y pasaporte como requisitos de ingreso, formalizando un filtro más estricto. Esta decisión, enmarcada en discursos sobre orden y seguridad, coincidió con operativos de expulsión y una narrativa oficial que empezó a asociar migración irregular con criminalidad. Aunque se mantenían vías para el refugio, el acceso real era limitado. Este año marcó el punto de quiebre entre el discurso humanitario y la implementación de controles de entrada más rigurosos.



Pandemia, fronteras cerradas y regularización extraordinaria

El contexto sanitario obligó al cierre total de fronteras y a la suspensión de trámites migratorios presenciales. La población venezolana en el país enfrentó condiciones aún más precarias. Sin embargo, el Estado impulsó una respuesta que, si bien limitada, mantuvo el enfoque en la regularización: se creó el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP) como nuevo mecanismo para documentar a quienes ya estaban en situación irregular. Aunque no otorgaba protección internacional, ofrecía una vía legal alternativa. El refugio, nuevamente, quedaba en un segundo plano.



Reactivación de trámites y continuidad del enfoque regularizador

Con el cambio de gobierno y una leve recuperación postpandemia, se retomaron los trámites migratorios y se flexibilizaron plazos para quienes tenían documentos vencidos. Se formalizó un nuevo reglamento de procedimientos administrativos (TUPA) y se reactivaron solicitudes de residencia. El CPP siguió siendo la herramienta central de regularización, mientras que las solicitudes de refugio acumuladas no avanzaban. Aunque el tono gubernamental fue menos confrontacional con Venezuela, la prioridad institucional continuó siendo la integración por vías administrativas más que por mecanismos de protección.

DS N°015-2022-PCM
Reapertura de fronteras terrestres.

Se mantienen exigencias de pasaporte y visa con excepciones humanitarias.

2022

Estabilidad normativa y señales de tensión social

Sin nuevos cambios legales de gran magnitud, este año estuvo marcado por la continuidad. Las fronteras se reabrieron de manera oficial, pero con exigencias de visa y pasaporte aún vigentes. Aunque no se registraron grandes altercados sociales, el malestar y la percepción negativa sobre la migración venezolana crecían en algunos sectores. Mientras tanto, el sistema de refugio seguía estancado, y los procesos de regularización como el CPP se fortalecieron como solución principal para la documentación. Este año representó una pausa antes del giro radical que vendría.

Declaración de estados de emergencia en regiones como Arequipa, Tacna y Tumbes.

Ley N°31732
Amnistía de multas migratorias (180 mil solicitudes).

Ley N°31689
Obligación a arrendadores de verificar situación migratoria.

DL N°1573
Tipifica el reingreso clandestino como delito.

DL N°1574
Endurece el control de identidad para personas extranjeras.

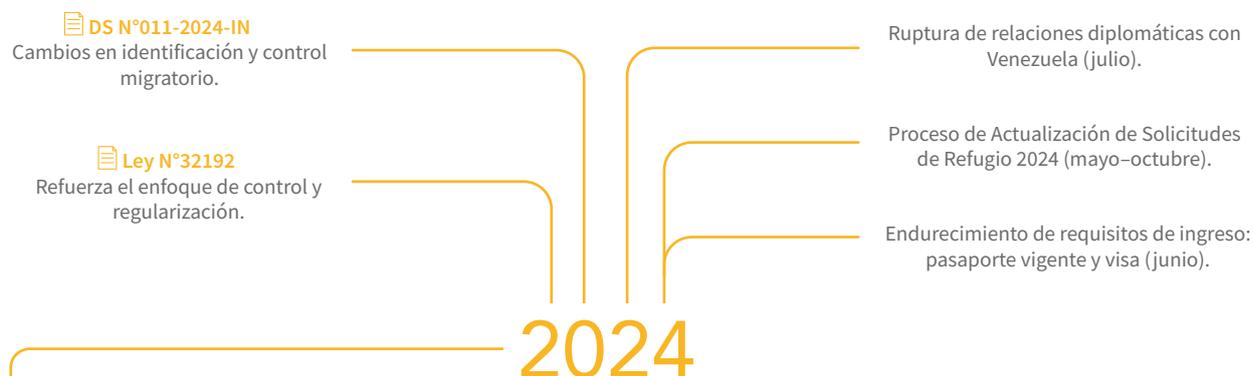
DL N°1582
Crea el PASEE para expulsión administrativa.

2023

De la regularización al control y securitización

El año comenzó con el cierre de procesos de amnistía y regularización, que beneficiaron a cientos de miles de personas. Pero pronto se impuso un cambio de rumbo. Ante la presencia de grupos de migrantes varados en frontera⁹, el gobierno declaró el estado de emergencia en zonas limítrofes, desplegando fuerzas armadas para controlar los ingresos. Se aprobaron leyes que penalizaban el reingreso irregular y que fortalecían los mecanismos de identificación y expulsión. La narrativa institucional comenzó a vincular migración con inseguridad y delito. Así, se pasó de una lógica centrada en derechos a una lógica centrada en el control, reforzada por reformas legales de corte punitivo.

⁹ Infobae. (2023, 14 de septiembre). Crisis migratoria: Ciudadanos venezolanos, haitianos y colombianos continúan en frontera de Perú con Chile. Infobae. Recuperado el 28 de diciembre de 2024, de Infobae. (2023, septiembre 14). Crisis migratoria: ciudadanos venezolanos, haitianos y colombianos continúan en frontera de Perú con Chile. <https://www.infobae.com/peru/2023/09/14/crisis-migratoria-ciudadanos-venezolanos-haitianos-y-colombianos-continuan-en-frontera-de-peru-con-chile/>



Ruptura diplomática y consolidación del enfoque restrictivo

Este año marcó una profundización de la política restrictiva. Las relaciones con Venezuela se rompieron oficialmente, dificultando aún más la gestión consular. Se aplicaron nuevos requisitos de ingreso —como visa y pasaporte vigente— y se aprobó una ley que refuerza el control sobre personas extranjeras, incluso en aspectos como arrendamientos y cancelación de documentos migratorios. Mientras tanto, culminó un proceso de actualización de datos de solicitantes de refugio, aunque sin evidencia de mejoras en su acceso a protección. El énfasis en la seguridad pública desplazó casi por completo la mirada humanitaria, consolidando una política migratoria cada vez más orientada al control territorial y a la vigilancia.

En resumen, el recorrido de las medidas adoptadas resalta una política migratoria enfocada principalmente en procesos de regularización hasta mediados de 2023. Sin embargo, a partir de ese momento, las disposiciones se han vuelto más restrictivas, priorizando el control migratorio sobre la protección internacional, como en los casos de refugio. Esto evidencia una respuesta predominantemente migratoria, en la que la regularización ha tenido mayor peso que las medidas de protección para quienes requieren refugio u otras formas de asistencia humanitaria.



Situación y flujo migratorio de otras nacionalidades en Perú



La política migratoria peruana ha experimentado transformaciones sustanciales durante los últimos años, transitando desde un enfoque inicial de acogida y regularización hacia uno de mayores restricciones y control fronterizo. Aunque este proceso ha estado principalmente influenciado por la crisis migratoria venezolana, otras comunidades migrantes también se han visto impactadas de manera significativa por las decisiones normativas y administrativas adoptadas en este periodo.

Entre estas comunidades destacan las poblaciones provenientes de Haití, Cuba, países africanos y asiáticos, así como naciones andinas. La población migrante haitiana enfrenta una serie de desafíos específicos relacionados principalmente con dificultades documentales y barreras lingüísticas que limitan considerablemente sus posibilidades de integración social y económica en Perú¹⁰. La ausencia de mecanismos específicos de regularización para esta población, sumada a la complejidad para obtener documentación válida, coloca a muchas personas haitianas en contextos prolongados de informalidad laboral y exclusión social.

La comunidad cubana, por su parte, aunque menos numerosa, ha migrado principalmente por motivos familiares o económicos, buscando mejores condiciones de vida. Sin embargo, se enfrenta a importantes obstáculos administrativos relacionados con las restricciones al acceso efectivo a mecanismos de protección internacional, como la solicitud de refugio o la obtención de calidades migratorias más estables. La consecuencia de ello es una limitación significativa en sus posibilidades de integración económica y social.

Asimismo, personas migrantes procedentes de países africanos y asiáticos como Senegal, Guinea, India o Bangladesh, suelen utilizar a Perú inicialmente como país de tránsito hacia destinos en Norteamérica. No obstante, las crecientes restricciones migratorias en otros países han obligado a muchas de estas personas a permanecer en territorio peruano sin posibilidades claras de regularización. Esta situación se agrava por las barreras lingüísticas, culturales y la discriminación social, generando escenarios particulares de vulnerabilidad y precarización.

¹⁰ Organización Internacional para las Migraciones. (2024, 6 de marzo). Pronunciamiento de la OIM ante la pérdida de vidas de migrantes en la ciudad de Desaguadero, Puno. OIM Perú. Recuperado el 28 de diciembre 2024, de <https://peru.iom.int/es/news/pronunciamiento-de-la-oim-ante-la-perdida-de-vidas-de-migrantes-en-la-ciudad-de-desaguadero-puno>

Finalmente, aunque la migración andina procedente de países como Colombia, Ecuador y Bolivia cuenta con mecanismos específicos de regularización derivados de acuerdos regionales, la efectividad práctica de estos mecanismos se ve comprometida por barreras burocráticas, falta de acceso a información clara y problemas en la implementación administrativa. Esto dificulta que dichas comunidades accedan plenamente a derechos laborales y sociales garantizados formalmente por la normativa vigente.

Este panorama refleja una realidad compleja en la que, si bien inicialmente las políticas migratorias específicas estuvieron focalizadas en la población venezolana, la mayoría de las medidas adoptadas posteriormente tuvieron alcance general, afectando a todas las nacionalidades presentes en el territorio peruano. Esta situación ha generado impactos diferenciales, pues mientras algunas crisis puntuales, como la ocurrida con migrantes haitianos varados en fronteras o aeropuertos, han recibido respuestas estatales ágiles y humanitarias, la mayoría de estas comunidades siguen enfrentando una precarización sistemática debido a la falta de opciones sostenibles de regularización migratoria.

En consecuencia, el desafío actual del Estado peruano radica en la construcción de una política migratoria integral que equilibre eficazmente el control migratorio y la seguridad nacional con un compromiso claro y consistente con la protección de los derechos humanos y la dignidad de todas las personas migrantes, sin distinción de su nacionalidad.

LA SECURITIZACIÓN EN EL PERÚ

La securitización de la migración, como ya se mencionó, es un fenómeno que se ha intensificado en diversas partes del mundo, incluyendo Perú. Este proceso implica la representación de los migrantes como una amenaza a la seguridad nacional, justificando así la implementación de medidas restrictivas y punitivas en materia migratoria. En este apartado, se analizarán las manifestaciones de la securitización de la migración en el contexto peruano, desde el discurso de los actores clave en la materia como de las normas dictadas entre el 2023 y 2024.

La securitización desde el discurso

El Estado, a través de sus instituciones y autoridades, es un actor central en la construcción del discurso sobre la migración. Dependiendo del clima político y de las narrativas predominantes, la migración puede ser presentada como un problema de seguridad que requiere medidas de control o como una oportunidad para el desarrollo y la inclusión social. En este apartado, se analizan los discursos de diversas instituciones estatales en Perú.

1. Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo, encabezado por la presidenta Dina Boluarte, ha adoptado un discurso que vincula la migración con la inseguridad ciudadana. En una rueda de prensa en abril de 2023, la presidenta declaró:



"Ustedes mismos son los que transmiten todos los días (...) que quienes cometen a diario asaltos, robos y demás actos delincuenciales son extranjeros, por eso es que tenemos que reformular la ley de extranjería, ver este tema de la migración (...) han entrado 800.000 venezolanos, otros tantos haitianos, y son los que están lamentablemente cometiendo estos actos."¹¹

¹¹ RTVE. (2023, 27 de abril). Boluarte culpa a los migrantes de la criminalidad en Perú. RTVE. Recuperado el 15 de agosto de 2024, de <https://www.rtve.es/noticias/20230427/boluarte-culpa-migrantes-criminalidad-peru/2441826.shtml>

A través de este mensaje, la presidenta asocia la migración con la criminalidad y justifica la necesidad de endurecer las políticas migratorias. Como parte de estas medidas, el gobierno declaró el estado de emergencia en las zonas fronterizas del país con el objetivo de incrementar el control sobre la entrada de ciudadanos extranjeros.

Después de estas declaraciones, la presidenta de la República continuó por anunciar en la misma conferencia, que se declaró el estado de emergencia en todas sus zonas fronterizas con Ecuador, Colombia, Brasil y Chile con el fin de aumentar el control de los ciudadanos extranjeros que quieran ingresar en el país. Además, para justificar dicha política, Boluarte añadió que esta política:



“permitirá la ejecución de operaciones policiales relacionadas al control de nuestras fronteras con la finalidad de preservar el orden interno y los derechos constitucionales de la población”¹².

Por otro lado, el primer ministro Alberto Otárola ha reforzado este discurso al anunciar un endurecimiento de la política migratoria con el objetivo de "poner freno" a la delincuencia y proteger la seguridad ciudadana¹³. Sin embargo, los datos del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) contradicen esta narrativa. En marzo de 2022, los extranjeros representaban solo el 3% de la población penitenciaria, porcentaje que ascendió a 4% en 2023 y 5% en 2024, lo que indica que la gran mayoría de los privados de libertad en el país son nacionales.

En una declaración de prensa a “Radio Exitosa” en junio de 2024, el Ministro del Interior, Juan José Santiváñez, anunció que se estaban reforzando las medidas de control migratorio ante una posible nueva ola de migrantes venezolanos en julio tras las elecciones presidenciales de Venezuela. El Ministro Santiváñez declaró que:



"Principalmente, lo que tenemos que defender hoy por hoy es nuestro territorio y a nuestros ciudadanos, a los peruanos”¹⁴.

Esta frase, en el contexto de la migración, implica la percepción de la migración como una amenaza para el país. La frase, al especificar la necesidad de defender el “territorio” y los “peruanos”, implica que lo de “afuera”, en este caso, los migrantes, suponen un peligro para la seguridad de estos. Por mucho que Santiváñez negó que este tipo de medidas puedan provocar una actitud xenófoba en la nación, este tipo de frases y discursos, fomentan una visión negativa hacia los migrantes ya que se enfatiza la importancia de proteger a los nacionales del país de cualquier influencia externa.

2. Policía Nacional del Perú (PNP)

La PNP ha manifestado diversas opiniones acerca de la migración, en particular en lo que respecta a la seguridad ciudadana y el manejo de las fronteras. La principal preocupación de la Policía Nacional del Perú es preservar la seguridad del país y para ello, una de las funciones que tienen es controlar la migración en fronteras para prevenir el ingreso de personas en situación irregular. El hecho de que la PNP tenga como principal objetivo preservar la seguridad nacional y que al mismo tiempo una de sus funciones sea evitar el ingreso de migrantes sin documentación, ha llevado a la institución a asociar la inseguridad del país con el ingreso de migrantes.

¹² Rodríguez, J. C. (2023, 27 de abril). Dina Boluarte culpa a los migrantes de la ola de delincuencia en Perú. El País. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2023-04-27/dina-boluarte-culpa-a-los-migrantes-de-la-ola-de-delincuencia-en-peru.html>

¹³ Reuters. (2024, 22 de octubre). Perú supervisará las remesas de los migrantes venezolanos ante preocupaciones por el crimen. Recuperado de <https://www.reuters.com/world/americas/peru-monitor-venezuelan-migrants-remittances-amid-crime-fears-2024-10-22/>

¹⁴ Exitosa Noticias. (2024, 10 de junio). Ministro del Interior anuncia posible ola migratoria en julio: "Tenemos que defender a los peruanos". Exitosa Noticias. Recuperado el 15 de agosto de 2024, de <https://www.exitosanoticias.pe/politica/ministro-interior-anuncia-posible-ola-migratoria-julio-tenemos-defender-peruanos-n128918>

Los representantes de la PNP han mencionado en varias ocasiones que la migración descontrolada, especialmente en zonas fronterizas, podría contribuir al aumento de la criminalidad. Además, en el transcurso de las operaciones migratorias, la PNP ha emitido declaraciones destacando la relevancia de estos controles para identificar y expulsar a aquellos que residen ilegalmente en el país. Por ejemplo, en julio de 2024, el jefe de la Región Policial Tumbes, General de la PNP Javier Gonzáles Novoa, declaró que:

“

“... nuestra frontera más convulsionada o más amenazada que divide el canal internacional, en esos dieciocho kilómetros, se ha hecho el patrullaje para verificar y destruir los puentes clandestinos que permiten el paso no autorizado a migrantes, ciudadanos extranjeros ilegales que vienen de Ecuador hacia Perú...”¹⁵

El discurso describe la frontera como "más convulsionada o más amenazada," lo que implica que la situación es potencialmente peligrosa y que la migración no controlada representa una amenaza a la seguridad del país. Asimismo, la mención de "patrullaje para verificar y destruir los puentes clandestinos" sugiere la adopción de medidas militares o policiales para impedir el cruce de fronteras de manera irregular. Esto muestra que se percibe la migración no autorizada como algo que debe ser frenado activamente. Por último, el término "ciudadanos extranjeros ilegales" y la referencia al "paso no autorizado" destacan a los migrantes como posibles actores de actividades ilícitas o peligrosas. El uso de estas palabras, refuerzan la idea de que los migrantes en situación irregular son una amenaza para la seguridad y estabilidad del país.

3. Los medios de comunicación

Los diferentes medios de comunicación desempeñan un papel crucial en la construcción de la percepción pública sobre la migración. A través de su cobertura, pueden influir en la opinión pública y, por ende, en las políticas públicas. En el caso de Perú, estos han adoptado una postura similar a la del Estado. La mayoría de las noticias de los medios de comunicación en Perú, han tenido una perspectiva negativa sobre la migración, relacionando usualmente la migración, en particular personas venezolanas, con problemas de seguridad, delincuencia y desorden social. Sus narrativas han sido alarmistas y estigmatizantes, presentando la migración como una amenaza para el país.

Además, este actor en particular, tiene una función primordial en cómo es percibida la migración por la ciudadanía del país ya que su objetivo es informar a la población. Si bien los hechos los explican como son, los adjetivos, formas de comunicación y tono, impacta directamente en la forma en que la migración es percibida y discutida entre los ciudadanos. Los siguientes son algunos ejemplos de titulares con connotaciones securitistas hacia la migración en diferentes periódicos de Perú:



“TUMBES: POLICÍA DETIENE A MÁS DE 50 VENEZOLANOS QUE PRETENDÍAN INGRESAR ILEGALMENTE AL PERÚ”¹⁶

¹⁵ Exitosa Noticias. (2024, julio). El jefe de la Región Policial Tumbes, General PNP Javier Gonzáles Novoa, brinda detalles sobre el control fronterizo y la destrucción de puentes clandestinos. Facebook. Recuperado el 15 de agosto de 2024, de <https://www.facebook.com/TarapotoExitosa/videos/el-jefe-de-la-regi%C3%B3n-policial-tumbes-general-pnp-javier-gonz%C3%A1les-novoa-brinda-det/513945674419297/>

¹⁶ El Popular. (2024, 30 de junio). Tumbes: Policía detiene a más de 50 venezolanos que pretendían ingresar ilegalmente al Perú. Recuperado el 19 de agosto de 2024, de <https://elpopular.pe/actualidad/noticias-peru/2024/06/30/tumbes-policia-detiene-a-mas-de-50-venezolanos-que-pretendian-ingresar-ilegalmente-al-peru-2348160>



“CALLAO: VENEZOLANO BALEA A PESCADOR, INTENTA ESCAPAR EN YATE PERO FAMILIARES LO ALCANZAN Y LO DEJAN GRAVE”¹⁷



“MATANZA EN CHANCHAMAYO: EXTRANJEROS MATAN A TRES INTEGRANTES DE UNA FAMILIA Y UN TRABAJADOR MIENTRAS CENABAN EN SU VIVIENDA”¹⁸



“MIGRACIÓN AL PERÚ: UN MILLÓN 347 MIL EXTRANJEROS VIVEN EN NUESTRO PAÍS”¹⁹

¹⁷ El Popular. (2024, 2 de mayo). Callao: Venezolano balea a pescador, intenta escapar en yate, pero familiares lo alcanzan y lo dejan grave. Recuperado el 19 de agosto de 2024 de <https://elpopular.pe/actualidad/noticias-peru/2024/05/02/callao-venezolano-balea-a-pescador-intenta-escapar-en-yate-pero-familiares-lo-alcanzan-y-lo-dejan-grave-77014>

¹⁸ Trome. (2024, 21 de agosto 2024). Matanza en Chanchamayo: Extranjeros matan a tres integrantes de una familia y un trabajador mientras cenaban en su vivienda. Trome. Recuperado el 27 de agosto 2024, de <https://trome.com/actualidad/nacional/matanza-en-chanchamayo-extranjeros-matan-a-tres-integrantes-de-una-familia-y-un-trabajador-mientras-cenaban-en-su-vivienda-noticia/>

¹⁹ Trome. (2022, 22 de noviembre de 2022). Un millón 347 mil extranjeros viven en el Perú. Trome. Recuperado el 27 de agosto de 2024, de <https://trome.com/actualidad/un-millon-347-mil-extranjeros-viven-en-el-peru-fotos-video-imp-noticia/>

Todos estos titulares concuerdan con el discurso de securitización de la migración porque criminalizan el migrante, resaltan la violencia o bien generan alarma sobre el número de migrantes. Además, por ejemplo, en el último titular, se utiliza la palabra “nuestro país” para hablar del Perú. Esta es una forma sutil de decir que el País tiene propietario y que “los otros” nos están invadiendo. En otros casos, como lo es el caso del tercer titular, se dice que fueron extranjeros los responsables de la matanza, pero cuando uno se pone a leer la noticia, se da cuenta que la realidad es que los responsables fueron dos extranjeros y un peruano. El hecho de solo enfocarse en el hecho de que había extranjeros, es una forma de manipulación hacia el público para que se cree esa percepción negativa de la migración.

La securitización desde la norma

En el contexto peruano actual, marcado por altos índices de criminalidad y la percepción pública que asocia directamente la migración irregular, especialmente venezolana, con la inseguridad ciudadana, el Estado peruano ha emitido normas jurídicas con un claro enfoque de securitización y criminalización indirecta hacia la población migrante. A continuación, se presenta un análisis detallado y preciso de las modificaciones introducidas por los Decretos Legislativos N° 1573, 1574, 1582, el Decreto Supremo N° 011-2024-IN y la Ley N° 32192, así como sus impactos específicos, su interrelación jurídica, y las vulneraciones concretas de derechos humanos y compromisos internacionales.

1. Decreto Legislativo N° 1573

El Decreto Legislativo N° 1573 se inscribe en el marco de una política estatal orientada hacia la securitización de la migración en el Perú. A través de modificaciones sustanciales al Código Penal, esta norma endurece las sanciones contra determinadas conductas relacionadas con la migración irregular, estableciendo un marco normativo que criminaliza la movilidad humana y refuerza la asociación entre migración y amenaza a la seguridad pública.

Dos cambios importantes y que crean vacíos de protección son el artículo 303-A y el artículo 303-C. El artículo 303-A del Código Penal es reformulado para ampliar la tipificación del delito de tráfico ilícito de migrantes. La nueva redacción sanciona con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años a quien promueva, favorezca, financie o facilite el ingreso o tránsito irregular de migrantes en el territorio nacional, con el propósito de obtener un beneficio económico o material. Esta modificación amplía el espectro de conductas punibles, incluyendo actividades que pueden no estar directamente vinculadas a redes criminales, sino a actos de asistencia humanitaria o solidaridad. Así, se corre el riesgo de que personas que brinden apoyo humanitario a migrantes en situación de vulnerabilidad sean objeto de persecución penal bajo esta disposición.

El artículo 303-C incorpora el delito de reingreso clandestino, estableciendo penas de prisión no menores de tres ni mayores de seis años para aquellas personas extranjeras que, habiendo sido expulsadas mediante sentencia condenatoria firme o sanción administrativa, vuelvan a ingresar al país sin autorización. Esta disposición se agrava si el reingreso se produce mediante el uso de documentos falsificados o la entrega de información falsa a las autoridades migratorias, en cuyo caso la pena puede alcanzar hasta siete años de prisión. La tipificación de esta conducta como delito penal eleva el nivel de sanción contra quienes, por diversas razones, intentan retornar al país, sin considerar si su situación implica necesidades de protección internacional.

Desde una perspectiva de derechos humanos, el Decreto Legislativo N° 1573 plantea serios cuestionamientos en relación con los compromisos asumidos por el Estado peruano en el ámbito internacional. Los instrumentos internacionales de derechos humanos y protección de refugiados establecen que la migración irregular no debe ser criminalizada, ya que el desplazamiento de personas es un fenómeno social y no un delito. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, en su artículo 31, prohíbe sanciones penales contra refugiados que ingresen irregularmente a un país buscando

De manera similar, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) reconoce derechos fundamentales a todos los migrantes, sin importar su estatus migratorio, y prohíbe su detención arbitraria. Además, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018) promueve políticas basadas en derechos humanos, instando a los Estados a evitar la criminalización y buscar alternativas a la detención migratoria.

Órganos internacionales han reafirmado este principio en diversas interpretaciones y decisiones. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-21/14, estableció que los Estados no deben penalizar la migración irregular ni imponer sanciones privativas de la libertad por razones migratorias. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos y el Comité de los Trabajadores Migratorios han señalado en sus observaciones generales que la irregularidad migratoria no convierte a una persona en delincuente y que cualquier medida de control debe respetar principios de proporcionalidad y no discriminación. En conjunto, estos marcos normativos buscan que los Estados adopten enfoques de gestión migratoria basados en la dignidad y derechos humanos, en lugar de medidas punitivas.

2. Decreto Legislativo N°1574

El Decreto Legislativo N°1574 introduce modificaciones al artículo 205 del Nuevo Código Procesal Penal, ampliando las facultades de la Policía Nacional del Perú en materia de control de identidad. Esta norma, enmarcada en una estrategia de securitización de la migración, establece diferencias significativas en el tratamiento de nacionales y extranjeros en procedimientos de identificación policial.

El artículo 205 del Nuevo Código Procesal Penal es reformulado para diferenciar el control de identidad en función de la nacionalidad. En el caso de ciudadanos peruanos, el plazo máximo de retención se mantiene en cuatro horas. Sin embargo, para las personas extranjeras, se amplía hasta un máximo de doce horas. Esta extensión del tiempo de retención no se basa en criterios objetivos que justifiquen la necesidad de un período mayor para la identificación de personas extranjeras, sino que se fundamenta en una presunción generalizada de riesgo que, en la práctica, refuerza la estigmatización de la población migrante.

El nuevo procedimiento también establece que, durante el control de identidad, la Policía Nacional deberá verificar los antecedentes penales de las personas extranjeras no solo en el territorio peruano, sino también en sus países de origen o a través de bases de datos internacionales. Este requerimiento impone una carga procesal desproporcionada sobre las personas migrantes, ya que la falta de acceso inmediato a esta información puede derivar en detenciones prolongadas sin fundamentos sólidos. En este sentido, la falta de claridad sobre los criterios para considerar que una persona no ha sido identificada plenamente introduce un margen amplio de discrecionalidad que puede facilitar abusos en la aplicación de la norma.

El Decreto Legislativo N° 1574 no opera de manera aislada, sino que se interrelaciona directamente con otros dispositivos normativos que refuerzan la securitización de la migración en Perú. En particular, se complementa con el Decreto Legislativo N° 1582, que establece procedimientos administrativos expeditos para la expulsión de extranjeros en situación irregular. La ampliación del control de identidad y la posibilidad de detención prolongada facilitan la implementación de mecanismos de expulsión acelerados, restringiendo aún más las garantías procesales de las personas migrantes.

Asimismo, la norma se alinea con la narrativa política de vinculación entre migración e inseguridad, lo que puede legitimar prácticas de perfilamiento racial y nacionalidad como criterio de intervención policial.

En la práctica, estas disposiciones pueden derivar en un uso desproporcionado del control de identidad sobre personas extranjeras, afectando especialmente a colectivos vulnerables, como personas en situación de refugio, mujeres migrantes y trabajadores informales.

Desde una perspectiva de derechos humanos, el Decreto Legislativo N° 1574 plantea serias contradicciones con los compromisos internacionales asumidos por el Perú. En primer lugar, vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, consagrado en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al establecer un trato diferenciado basado exclusivamente en la nacionalidad. La ampliación del plazo de retención para personas extranjeras introduce un elemento de discriminación estructural sin justificación razonable ni proporcional.

Asimismo, la norma afecta el derecho a la libertad personal y la prohibición de detenciones arbitrarias, reconocidos en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La posibilidad de detención prolongada sin imputación concreta y la falta de claridad sobre los criterios de identificación plena generan un marco de riesgo para la privación arbitraria de la libertad de personas migrantes.

Adicionalmente, la obligación de verificación de antecedentes en el país de origen puede derivar en violaciones al principio de no devolución (non-refoulement), establecido en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Las personas que han huido de sus países debido a persecuciones pueden enfrentar obstáculos en el proceso de identificación y estar expuestas a riesgos adicionales si las autoridades peruanas comparten información con los gobiernos de los países de origen.

3. Decreto Legislativo N°1582

El Decreto Legislativo N° 1582 establece un Procedimiento Administrativo Especial Excepcional (PASEE) para la expulsión de personas extranjeras en situación migratoria irregular o que sean consideradas una amenaza para la seguridad pública, el orden interno o la seguridad nacional. A través de esta norma, el Estado peruano refuerza un marco normativo dirigido a la aceleración de procesos de expulsión, limitando garantías procesales y restringiendo el derecho de defensa de las personas migrantes.

El núcleo de esta norma radica en la implementación de un procedimiento sumario de expulsión. Según el decreto, toda persona extranjera que se encuentre en el país en situación migratoria irregular o que realice actividades que "pongan en riesgo o atenten contra el orden público, el orden interno o la seguridad ciudadana", podrá ser objeto de una expulsión inmediata en un plazo máximo de veinticuatro horas desde su retención. Esta disposición configura un procedimiento altamente restrictivo, en el que la resolución administrativa de expulsión se dicta con celeridad, sin garantizar un tiempo razonable para el ejercicio del derecho de defensa.

La norma establece, además, que el recurso de reconsideración interpuesto contra la orden de expulsión no suspende su ejecución, lo que en la práctica implica que una persona extranjera puede ser expulsada antes de que su impugnación sea evaluada. Este aspecto es particularmente preocupante, ya que debilita el principio de tutela judicial efectiva y coloca a las personas migrantes en una situación de indefensión jurídica frente a una decisión de la autoridad administrativa.

Otro elemento clave del Decreto Legislativo N° 1582 es la ampliación de las causales de expulsión. Mientras que la normativa anterior exigía la comisión de delitos graves para justificar una medida de este tipo, la nueva redacción incorpora términos ambiguos y subjetivos como "afectar la seguridad ciudadana" o "poner en riesgo el orden interno".

Esta falta de precisión normativa abre la puerta a interpretaciones discrecionales y, en la práctica, puede legitimar expulsiones arbitrarias sin la debida individualización de cada caso.

El Decreto Legislativo N° 1582 se articula estrechamente con los Decretos Legislativos N° 1574 y N° 1573. La ampliación del control de identidad policial establecida en el DL N° 1574 facilita la identificación y retención de personas extranjeras, allanando el camino para la expulsión inmediata bajo el nuevo procedimiento acelerado. Asimismo, la criminalización del reingreso clandestino prevista en el DL N° 1573 refuerza este esquema, generando un circuito de exclusión en el que las personas expulsadas que intentan reingresar al país pueden enfrentar penas privativas de libertad y la imposibilidad de optar por medidas de regulación.

Este conjunto normativo evidencia una política de endurecimiento de la respuesta estatal hacia la migración irregular, consolidando un enfoque de seguridad nacional que se superpone a las obligaciones de protección internacional y derechos humanos. La interconexión de estas disposiciones refuerza un modelo de sanción rápida, minimizando los controles de legalidad y restringiendo severamente el acceso a mecanismos de defensa efectiva.

Desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, el Decreto Legislativo N° 1582 presenta serias incompatibilidades con estándares jurídicos internacionales. En primer lugar, la aceleración del procedimiento de expulsión sin garantías de debido proceso contraviene el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece el derecho a la defensa en procedimientos administrativos y judiciales. Asimismo, la imposibilidad de suspender la ejecución de la expulsión mientras se resuelve un recurso de impugnación vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 25 de la misma Convención.

Otro aspecto crítico de la norma es su potencial colisión con la prohibición de expulsiones colectivas, establecida en el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. La vaguedad en la determinación de las causales de expulsión y la celeridad del procedimiento pueden derivar en la deportación masiva de personas sin una evaluación individualizada de su situación, lo que podría resultar en la devolución de personas a contextos donde su vida o integridad estén en riesgo, violando el principio de no devolución (non-refoulement) del artículo 33 de la Convención sobre Refugiados.

Asimismo, el uso de criterios amplios y subjetivos para determinar quién representa una amenaza para la seguridad pública puede propiciar prácticas de discriminación institucionalizada, afectando especialmente a colectivos migrantes racializados y en situación de vulnerabilidad. Esta normativa, en conjunto con otras disposiciones del marco securitista, refuerza una narrativa que vincula la migración con la criminalidad, legitimando políticas de exclusión y represión.

4. Decreto Supremo N°11-2024-IN

El Decreto Supremo N° 011-2024-IN, emitido en el marco de la política de securitización de la migración en el Perú, introduce modificaciones significativas al Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, Ley de Migraciones. Este decreto refuerza las medidas de control migratorio, ampliando las facultades de supervisión y vigilancia sobre la población extranjera. Su implementación responde a una estrategia de control que prioriza la seguridad nacional sobre los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, consolidando un modelo restrictivo de movilidad humana.

El decreto establece la obligatoriedad de la asignación del Código Único de Identificación de Extranjeros (CUE) a todas las personas extranjeras registradas en el sistema migratorio. Este código debe figurar en todos los documentos de identidad y ser utilizado en cualquier procedimiento administrativo relacionado con su estatus migratorio.

La medida busca una mayor trazabilidad de la población migrante, permitiendo un control más estricto sobre sus movimientos y actividades en el país.

Otra modificación relevante es la ampliación de las facultades de la Superintendencia Nacional de Migraciones, permitiéndole restringir el ingreso y tránsito de personas extranjeras en función de criterios de seguridad nacional, salud pública y orden público. Esta atribución, sin mecanismos claros de supervisión ni parámetros de aplicación, otorga una amplia discrecionalidad a la autoridad migratoria, lo que puede derivar en decisiones arbitrarias y discriminatorias contra ciertos grupos de migrantes.

Asimismo, el decreto refuerza la cooperación interinstitucional entre Migraciones, la Policía Nacional del Perú y otras entidades públicas para compartir información sobre personas extranjeras con el objetivo de identificar y prevenir amenazas a la seguridad. Esta disposición facilita el acceso de organismos policiales y de inteligencia a datos personales de la población migrante, lo que genera riesgos en términos de privacidad y protección de datos personales.

Se introduce además una nueva obligación para los establecimientos de hospedaje y arrendadores, quienes deben exigir a las personas extranjeras la presentación de documentos de identidad válidos al momento de registrarse o celebrar contratos de alquiler. Adicionalmente, están obligados a reportar información detallada sobre los extranjeros a Migraciones, lo que amplía la vigilancia sobre la población migrante y puede incentivar prácticas discriminatorias en el acceso a vivienda y la falta de garantía en la protección de datos sensibles. Finalmente, el decreto establece sanciones administrativas y económicas para los establecimientos que incumplan con estas obligaciones, fortaleciendo el marco punitivo contra quienes no colaboren con las medidas de fiscalización migratoria.

El Decreto Supremo N° 011-2024-IN se complementa con los Decretos Legislativos N° 1573, N° 1574 y N° 1582, consolidando un esquema normativo dirigido a la restricción de derechos de las personas migrantes. En conjunto, estas normas refuerzan un modelo de vigilancia y control migratorio que endurece las condiciones para la regularización, incrementa las posibilidades de expulsión y legitima la intervención policial sobre la población extranjera.

La creación del Código Único de Identificación de Extranjeros se enmarca dentro de este modelo, facilitando el seguimiento permanente de personas migrantes e institucionalizando un mecanismo de control similar a los utilizados en estados con políticas de migración restrictivas. La discrecionalidad en la restricción del ingreso y tránsito de personas extranjeras amplía la capacidad del Estado para denegar el acceso al territorio sin un debido proceso, afectando especialmente a solicitantes de refugio y otros grupos vulnerables.

Desde la perspectiva del derecho internacional, el Decreto Supremo N° 011-2024-IN presenta múltiples conflictos con los compromisos asumidos por el Perú en materia de derechos humanos. En primer lugar, la asignación obligatoria del CUE y el acceso extendido a datos migratorios por parte de las fuerzas de seguridad pueden vulnerar el derecho a la privacidad y la protección de datos personales, reconocido en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la normativa interna de protección de datos personales.

La discrecionalidad en la restricción de ingreso y tránsito de extranjeros afecta el derecho a la libre circulación, consagrado en el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al permitir decisiones arbitrarias que impiden el acceso al territorio o limitan la movilidad de ciertos grupos migrantes.

Esta disposición también puede contravenir el principio de no devolución (non-refoulement), establecido en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, al permitir la denegación de ingreso sin una evaluación adecuada del riesgo que pueda enfrentar la persona migrante en su país de origen.

Las nuevas exigencias impuestas a establecimientos de hospedaje y arrendadores pueden derivar en prácticas de discriminación y exclusión, afectando el derecho a la igualdad y no discriminación establecida en el artículo 24 de la Convención Americana. Al imponer la obligación de reportar información sobre huéspedes extranjeros, se genera un entorno de vigilancia que refuerza estereotipos negativos y restringe el acceso a vivienda para personas migrantes, afectando su integración en la sociedad.

5. Ley N° 32192

La Ley N° 32192, promulgada en diciembre de 2024, introduce disposiciones que refuerzan las políticas de control migratorio en el Perú, priorizando la seguridad nacional y la vigilancia sobre la población extranjera. Esta norma otorga mayores facultades a la Policía Nacional del Perú (PNP) y a la Superintendencia Nacional de Migraciones para la identificación y expulsión de personas extranjeras que no cumplan con los requisitos de documentación establecidos.

Establece la obligatoriedad de identificación para ciudadanos extranjeros, quienes deben presentar documentos válidos ante la Policía Nacional del Perú (PNP) o la Superintendencia Nacional de Migraciones. En caso de no contar con ellos, se procederá con el registro de su información biométrica en el Registro de Información Migratoria (RIM), aunque esto no implica una regularización de su estatus migratorio. Asimismo, la ley incorpora nuevas causales de expulsión inmediata, aplicables a personas que no se identifiquen, ingresen sin control migratorio o participen en actividades que afecten la seguridad pública.

Además, se refuerza el Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional (PASEE). También se regula el acceso al certificado de movimiento migratorio, documento público que permite conocer las entradas y salidas de peruanos y extranjeros del país. Con estas disposiciones, la Ley N° 32192 refuerza las medidas para identificar y sancionar a ciudadanos extranjeros en situación irregular.

Su implementación fortalece un marco normativo que consolida la securitización de la migración en el Perú, articulándose con el control policial ampliado del DL N°1574, el endurecimiento de sanciones del DL N°1573 y el procedimiento de expulsión acelerada del DL N°1582.

Desde el punto de vista del derecho internacional, la Ley N°32192 vulnera múltiples disposiciones de tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Perú. En primer lugar, la obligación de identificación inmediata y sin necesidad de justificación contraviene el derecho a la libertad personal y la prohibición de detención arbitraria, establecido en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). La falta de criterios claros para estas intervenciones policiales amplifica el riesgo de detenciones basadas en perfilamiento racial y discriminación por nacionalidad.

Asimismo, el procedimiento de expulsión acelerada afecta el derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, consagrados en los artículos 8 y 25 de la CADH. La imposibilidad de suspender la ejecución de la expulsión mientras se resuelve un recurso de reconsideración deja a las personas migrantes en un estado de indefensión, contraviniendo estándares internacionales de protección de los derechos de las personas en movilidad humana.

El carácter punitivo de esta ley se alinea con una tendencia gubernamental de vincular la migración con la criminalidad y la amenaza a la seguridad nacional. En la práctica, esto se traduce en mayores dificultades para la regularización migratoria, un incremento en las detenciones de personas extranjeras y la reducción de garantías procesales para quienes enfrentan una orden de expulsión.

IMPACTO EN LAS PERSONAS REFUGIADAS Y MIGRANTES



Para analizar el impacto de las políticas de securitización migratoria, se llevaron a cabo dos grupos focales con el objetivo de conocer directamente las experiencias y perspectivas de las personas afectadas. Uno de los grupos estuvo compuesto por personas refugiadas con estatus reconocido, mientras que el otro reunió a migrantes en diversas situaciones administrativas.

Estos espacios de conversación permitieron profundizar en los efectos específicos de dichas políticas en la vida de las personas migrantes. A lo largo de la actividad, se formularon diversas preguntas para examinar las dificultades en el acceso a derechos y servicios, así como las estrategias que las personas migrantes han desarrollado para adaptarse a entornos hostiles. Además, se exploró su percepción sobre la movilidad humana y su propia experiencia migratoria.

Esta metodología cualitativa permitió incorporar testimonios y experiencias reales al análisis, enriqueciendo el estudio y proporcionando una visión más humanizada del impacto de la securitización migratoria. Así, se logra trascender un enfoque puramente teórico para construir una comprensión más integral de la problemática.

Ámbito simbólico y de estigmatización

Uno de los principales efectos de las medidas restrictivas es la profundización del estigma hacia la población migrante, especialmente cuando desde el discurso político y mediático se refuerzan ideas que vinculan migración irregular con delincuencia. Esto se ve reflejado en el testimonio que señala:

“

“El estado y la prensa, hay muchos congresistas que indican que deben de expulsar a los venezolanos al igual que la prensa que es amarillista”.

La repetición de estos discursos en medios masivos contribuye a la construcción de una imagen colectiva negativa de las personas migrantes, lo cual repercute directamente en su vida cotidiana, como lo relata una participante:



“Ellos (peruanos) piensan que todos los venezolanos somos iguales, me pasó en un colegio, una señora me dijo que mi hijo era un violador sólo por ser venezolano”.

Estos ejemplos revelan cómo el racismo, la xenofobia y la criminalización simbólica impactan incluso en espacios sensibles como la educación de niños y adolescentes.

Asimismo, el procedimiento de expulsión acelerada afecta el derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, consagrados en los artículos 8 y 25 de la CADH. La imposibilidad de suspender la ejecución de la expulsión mientras se resuelve un recurso de reconsideración deja a las personas migrantes en un estado de indefensión, contraviniendo estándares internacionales de protección de los derechos de las personas en movilidad humana.

El carácter punitivo de esta ley se alinea con una tendencia gubernamental de vincular la migración con la criminalidad y la amenaza a la seguridad nacional. En la práctica, esto se traduce en mayores dificultades para la regularización migratoria, un incremento en las detenciones de personas extranjeras y la reducción de garantías procesales para quienes enfrentan una orden de expulsión.

Ámbito de protección internacional

El principio de no penalización de la migración irregular, consagrado en el derecho internacional, se ve amenazado por normativas que priorizan la expulsión inmediata o el registro biométrico como mecanismo de control. Esto afecta particularmente a quienes huyen de contextos de crisis humanitaria o persecución, tal como se expresa en el testimonio:



“Para muchas personas, entrar a un país sin documentos es un delito, pero en lo personal no lo considero así ya que muchos venimos huyendo del socialismo que se viene dando en Venezuela”.

Esta declaración ilustra cómo la migración forzada no siempre permite un ingreso formal o planificado, y que medidas como el PASEE —con plazos de 24 horas para sancionar y expulsar— pueden impedir el análisis individualizado del caso y vulnerar el principio de no devolución.

Ámbito social y de cohesión comunitaria

La percepción de inseguridad ha generado tensiones sociales y divisiones dentro de la misma comunidad migrante, como se expresa en testimonios donde se reconoce la existencia de personas que delinquen, pero también se intenta diferenciar de quienes no lo hacen:



“No todas las personas que ingresan de manera irregular cometen delitos, mitad y mitad. Muchas personas venezolanas vienen a trabajar, no en un trabajo formal, pero sí trabajando en la calle”.

También se ve una tendencia a justificar las medidas restrictivas como necesarias:



“Para mí son excelentes estas normas, porque cada país es como si fuera tu casa y tú no vas a dejar ingresar a cualquier persona a tu casa”.

Estas ideas, aunque reflejan una visión de orden y seguridad, también muestran cómo la criminalización de una parte de la población puede llevar a la división interna y la autoestigmatización, afectando la cohesión y solidaridad entre personas migrantes.

Ámbito de acceso a derechos y regularización

Las medidas actuales no reconocen las múltiples barreras que enfrentan las personas para regularizarse, incluyendo la desinformación, los costos económicos o los requisitos poco accesibles. Esto produce una situación de irregularidad prolongada que no siempre es voluntaria, pero que puede ser penalizada bajo el nuevo marco legal. Como señala una participante:



“Muchos no queríamos salir, pero el contexto nos puso en esa situación. Ahora también existen personas que salieron de Venezuela y no se llegaron a regularizar aquí; ellos son los que están delinquiendo”.

Aunque el testimonio reproduce la asociación entre irregularidad y criminalidad, también evidencia que la irregularidad es producto de un contexto estructural, y no necesariamente de la voluntad de evadir normas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Consolidación de un enfoque securitista en la política migratoria

El Estado ha implementado una serie de normas (DL 1573, 1574, 1582, DS 011-2024-IN y Ley 32192) que profundizan el control migratorio a través de procedimientos de expulsión sumaria, vigilancia extendida y penalización del reingreso. Estas normas desplazan el enfoque de protección y fomentan una lógica de exclusión.

- **Recomendación a autoridades:** Revisar y derogar las normas incompatibles con el derecho internacional. Establecer una moratoria sobre las expulsiones mientras no existan garantías procesales adecuadas.
- **Recomendación a sociedad civil:** Impulsar acciones constitucionales y litigio estratégico para frenar la implementación de normas regresivas. Promover mesas de diálogo técnico con instituciones estatales.

Estigmatización simbólica y normalización del racismo institucional

El discurso de altas autoridades ha vinculado migración con delincuencia, reforzado por medios de comunicación sensacionalistas. Esto ha legitimado políticas punitivas y ha contribuido a la consolidación de una percepción social de las personas migrantes como amenaza.

- **Recomendación a autoridades:** Implementar campañas públicas nacionales contra la xenofobia, coordinadas con organismos de DD.HH. y con enfoque de cohesión social.
- **Recomendación a sociedad civil:** Construir contranarrativas colectivas que resalten los aportes de las personas migrantes, promoviendo alianzas con medios alternativos y redes comunitarias.

Vulneración de estándares internacionales de protección

El marco jurídico actual contraviene principios como el debido proceso, la no discriminación, la prohibición de expulsiones colectivas y el principio de no devolución (non-refoulement), establecidos en tratados vinculantes como la Convención Americana de DD.HH. y la Convención de 1951 sobre Refugiados y su Protocolo.

- **Recomendación a autoridades:** Someter el marco normativo actual a control de convencionalidad y asegurar el respeto a tratados internacionales ratificados por Perú.
- **Recomendación a sociedad civil:** Presentar informes sombra ante comités de las Naciones Unidas, solicitar audiencia ante la CIDH, emitir informes técnicos ante ACNUR, documentando violaciones sistemáticas al régimen internacional de protección.

Deterioro del acceso a derechos esenciales

La expansión de controles migratorios ha limitado el acceso de personas migrantes y refugiadas a servicios básicos como salud, educación, vivienda y empleo, particularmente para quienes no tienen documentación regularizada.

- **Recomendación a autoridades:** Fortalecer los mecanismos administrativos de excepción que permiten el acceso a derechos esenciales independientemente del estatus migratorio.
- **Recomendación a sociedad civil:** Promover el trabajo articulado con clínicas legales para que sean más móviles, estrategias de intermediación social y orientación en derechos en comunidades vulnerables.

Impacto diferenciado por género, nacionalidad y situación administrativa

Las políticas de securitización afectan de forma desproporcionada a mujeres, personas LGBTQ+, NNA y personas racializadas. La ausencia de un enfoque interseccional en la política migratoria agrava su situación de riesgo y exclusión.

- **Recomendación a autoridades:** Incorporar el enfoque interseccional en todas las fases del ciclo migratorio, con especial atención a sobrevivientes de violencia, niñez y población LGBTQ+.
- **Recomendación a sociedad civil:** Documentar y visibilizar impactos diferenciados a través de informes temáticos que sirvan de base para la reforma de políticas públicas.

Debilitamiento del sistema de refugio y protección internacional

La aceleración de expulsiones impide la adecuada identificación de personas con necesidades de protección internacional, afectando gravemente el principio de no devolución y el derecho a solicitar asilo.

- **Recomendación a autoridades:** Fortalecer el sistema de refugio con recursos, personal capacitado y sistemas de alerta temprana en frontera. Suspender expulsiones hasta garantizar evaluaciones individuales.
- **Recomendación a sociedad civil:** Acompañar casos estratégicos de solicitantes de refugio que han sido víctimas de expulsión o rechazo en frontera y activar mecanismos internacionales de protección.

La irregularidad migratoria es estructural, no voluntaria

Las barreras económicas, burocráticas y normativas impiden que muchas personas tengan un acceso al territorio regular o que accedan a procesos de regularización, incluso cuando tienen voluntad de hacerlo.

- **Recomendación a autoridades:** Establecer procesos permanentes y flexibles de regularización migratoria con criterios humanitarios y accesibles para poblaciones vulnerables, como la calidad migratoria humanitaria.
- **Recomendación a sociedad civil:** Difundir información clara y accesible sobre regularización, y desarrollar procesos de asesoría legal comunitaria en coordinación con redes territoriales.

En suma, el Perú se encuentra en una encrucijada migratoria. A la luz de este informe, resulta claro que las medidas adoptadas bajo el pretexto de garantizar la seguridad nacional están debilitando los pilares de un Estado democrático de derecho: el respeto a la dignidad humana, la no discriminación y el acceso igualitario a la justicia y a los derechos.

El desafío inmediato es doble: revertir la narrativa de la amenaza y reconstruir un marco legal y político que recupere el enfoque de derechos humanos en la gestión migratoria.

BIBLIOGRAFÍA

Barriga Condori, L. Y. (2023). Securitización de la migración venezolana en el Perú y su afectación en los derechos humanos durante el año 2022 [Tesis de licenciatura, Universidad Católica de Santa María]. Repositorio UCSM. <https://repositorio.ucsm.edu.pe/items/772fb5cd-7e52-48d5-afcc-2cdc856e5fae/full>

Carrizo Villarroel, J. I. (2020). La gran prueba a la solidaridad sudamericana: Procesos de securitización de las migraciones en Chile y Perú [Tesis de maestría, Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio UTDT. <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/11752>

Castilla, C., & Sánchez, S. (2023). Securitización migratoria de la diáspora venezolana antes y durante la pandemia COVID-19 en Ecuador y Perú. *Temas Sociales*, (53), 87–112. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0040-29152023000200053

Gobierno del Perú. (2016). Libro blanco de la defensa nacional. Ministerio de Defensa. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro_blanco.pdf

Naciones Unidas. (1986). Informe del Grupo de Expertos sobre la Seguridad Internacional (A/40/553).

Organización Internacional para las Migraciones. (2024, 6 de marzo). Pronunciamiento de la OIM ante la pérdida de vidas de migrantes en la ciudad de Desaguadero, Puno. OIM Perú. <https://peru.iom.int/es/news/pronunciamiento-de-la-oim-ante-la-perdida-de-vidas-de-migrantes-en-la-ciudad-de-desaguadero-puno>

Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (2024). R4V - Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Recuperado el 20 de diciembre de 2024, de <https://www.r4v.info/>

Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (2024). Perú. R4V. Recuperado el 20 de diciembre de 2024, de <https://www.r4v.info/index.php/es/peru>

Real Academia Española. (s.f.). Seguridad. En *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). <https://www.rae.es>

Fuentes periodísticas

Anchirayco, A. (2022, 22 de noviembre). Un millón 347 mil extranjeros viven en el Perú. Trome. <https://trome.com/actualidad/un-millon-347-mil-extranjeros-viven-en-el-peru-fotos-video-imp-noticia/>

El País. (2023, 27 de abril). Dina Boluarte culpa a los migrantes de la ola de delincuencia en Perú. <https://elpais.com/internacional/2023-04-27/dina-boluarte-culpa-a-los-migrantes-de-la-ola-de-delincuencia-en-peru.html>

El Popular. (2024, 30 de junio). Tumbes: Policía detiene a más de 50 venezolanos que pretendían ingresar ilegalmente al Perú.

<https://elpopular.pe/actualidad/noticias-peru/2024/06/30/tumbes-policia-detiene-a-mas-de-50-venezolanos-que-p-retendian-ingresar-ilegalmente-al-peru-2348160>

El Popular. (2024, 2 de mayo). Callao: Venezolano balea a pescador, intenta escapar en yate, pero familiares lo alcanzan y lo dejan grave.

<https://elpopular.pe/actualidad/noticias-peru/2024/05/02/callao-venezolano-balea-a-pescador-intenta-escapar-en-yate-pero-familiares-lo-alcanzan-y-lo-dejan-grave-77014>

Exitosa Noticias. (2024, julio). El jefe de la Región Policial Tumbes, General PNP Javier Gonzáles Novoa, brinda detalles sobre el control fronterizo y la destrucción de puentes clandestinos [Video]. Facebook.

<https://www.facebook.com/TarapotoExitosa/videos/el-jefe-de-la-regi%C3%B3n-policial-tumbes-general-pnp-javier-gonz%C3%A1les-novoa-brida-det/513945674419297/>

Infobae. (2023, 14 de septiembre). Crisis migratoria: ciudadanos venezolanos, haitianos y colombianos continúan en frontera de Perú con Chile.

<https://www.infobae.com/peru/2023/09/14/crisis-migratoria-ciudadanos-venezolanos-haitianos-y-colombianos-continuan-en-frontera-de-peru-con-chile/>

Reuters. (2024, 22 de octubre). Perú supervisará las remesas de los migrantes venezolanos ante preocupaciones por el crimen.

<https://www.reuters.com/world/americas/peru-monitor-venezuelan-migrants-remittances-amid-crime-fears-2024-10-22/>

Trome. (2024, 21 de agosto). Matanza en Chanchamayo: Extranjeros matan a tres integrantes de una familia y un trabajador mientras cenaban en su vivienda.

<https://trome.com/actualidad/nacional/matanza-en-chanchamayo-extranjeros-matan-a-tres-integrantes-de-una-familia-y-un-trabajador-mientras-cenaban-en-su-vivienda-noticia/>

Normativa nacional peruana

Congreso de la República del Perú. (2024). Ley N.º 32192. Ley que modifica la Ley de Migraciones.

Gobierno del Perú. (2024). Decreto Supremo N.º 011-2024-IN. Decreto que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1350.

Gobierno del Perú. (2023). Decreto Legislativo N.º 1573. Penalización del tráfico ilícito de migrantes y reingreso clandestino.

Gobierno del Perú. (2023). Decreto Legislativo N.º 1574. Modificación al control de identidad en el Código Procesal Penal.

Gobierno del Perú. (2023). Decreto Legislativo N.º 1582. Procedimiento Administrativo Especial Excepcional (PASEE).

Fuentes normativas e internacionales

ACNUR. (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada el 28 de julio de 1951, entrada en vigor el 22 de abril de 1954. <https://www.acnur.org/>

ACNUR. (1967). Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptado el 31 de enero de 1967. <https://www.acnur.org/>

Comité de Derechos Humanos. (1986). Observación general N° 15: La situación de los extranjeros con respecto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. <https://www.ohchr.org/>

Comité de los Derechos del Niño & Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (2017). Observación general conjunta N° 4 del CMW y N° 23 del CRC sobre los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional.

<https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/joint-general-comment-no-4-cmwno-23-crc-2017>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niños y niñas en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. <https://www.corteidh.or.cr/>

Naciones Unidas. (1990). Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Adoptada el 18 de diciembre de 1990, entrada en vigor el 1 de julio de 2003. <https://www.ohchr.org/>

Naciones Unidas. (2018). Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Adoptado el 19 de diciembre de 2018. <https://www.un.org/es/global-compact-migration/>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2014). Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales.

<https://www.ohchr.org/es/documents/tools-and-resources/principles-and-guidelines-human-rights-border-governance>



ENCUENTROS

Servicio Jesuita a Migrantes

acompañar • servir • defender

INFORME DE INCIDENCIA POLÍTICA 01 - 2025

Edición: Área de Incidencia Política

Ruth Huarancca Lindo - rhuarancca@encuentros-sjs.org

Diseño gráfico: Área de Comunicaciones

Bryan Vives Salazar - bvives@encuentros-sjs.org

 SJMPeru

 Encuentros_SJM

 EncuentrosServicioJesuitaaMigrantes

 Encuentros_SJM

Encuentros Servicio Jesuita a Migrantes

Jirón Fulgencio Valdez N° 780, Breña

www.encuentros-sjs.org