

Evaluación de la Estrategia de País: **Perú 2019-2023**



Oficina de Evaluación del ACNUR

La Política de Evaluación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) refleja el compromiso de la organización para apoyar la rendición de cuentas, el aprendizaje y la mejora continua a través de la revisión y el análisis sistemáticos de las estrategias, las políticas y los programas de la organización. Las evaluaciones se rigen por los principios de independencia, imparcialidad, credibilidad y utilidad, y se llevan a cabo para mejorar la actuación de la organización a la hora de satisfacer las necesidades de protección, asistencia y soluciones de los refugiados, apátridas y otras personas a las que ACNUR protege.

Oficina de Evaluación

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Case Postale 2500
1211 Ginebra 2
Suiza
unhcr.org/about-unhcr/evaluation

Publicado por ACNUR

Oficina de Evaluación Copyright © 2024 ACNUR

Este documento ha sido publicado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para su distribución general. Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción, excepto con fines comerciales, siempre que se mencione al ACNUR.

A menos que se indique expresamente lo contrario, los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este informe de evaluación son los del equipo de evaluación y no representan necesariamente las opiniones del ACNUR, las Naciones Unidas o sus Estados miembros. No se garantiza que las fronteras, nombres geográficos y datos conexos que figuran en los mapas y se incluyen en las listas, cuadros y documentos de este informe de evaluación estén exentos de errores y no implican necesariamente la expresión de opinión alguna por parte del ACNUR o de las Naciones Unidas sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

AGRADECIMIENTOS

El equipo de evaluación desea agradecer a todas las unidades del ACNUR en Perú y Panamá, a las personas solicitantes de asilo, refugiadas, personas en situación de movilidad y comunidades de acogida, a las instituciones nacionales y a los socios por su disponibilidad y contribuciones al proceso de evaluación. El equipo de evaluación quisiera expresar su gratitud en particular a Christian Carrillo (Representante a.i.) y Julián Buitrón (Oficial Asistente de Programa) en la oficina de país en Lima por su implicación a lo largo de toda la evaluación, así como a todos los profesionales de ACNUR en Perú por la excelente calidad de sus reflexiones, apoyo, y facilitación. Asimismo, el acompañamiento de Edouard Legoupil y Susan Bird, de la Oficina Regional de ACNUR en Panamá, fue fundamental para fortalecer la calidad, apropiación y utilidad de los resultados.

El equipo evaluador desea expresar su admiración a las personas solicitantes de asilo, refugiadas, personas en situación de movilidad y comunidades de acogida en Perú por su ejemplo de resiliencia en condiciones adversas y por su confianza en los valores humanos universales.

El equipo de evaluación desea expresar su más sincero agradecimiento a todos los actores clave, incluyendo entre otras, a las organizaciones de la sociedad civil, Naciones Unidas, donantes, sector privado, y a las personas que se pusieron a disposición de la evaluación y proporcionaron datos, información y documentos relevantes para enriquecer y fortalecer el análisis.

Información sobre la evaluación en un vistazo

Título de la evaluación	Evaluación de la Estrategia de País - Perú 2019-2023 (Junio)
Período cubierto	Enero 2019 a 2023 (junio)
Año de realización	2023
Tipo de evaluación	Evaluación de la estrategia de país
Países cubiertos	Perú
Oficina regional	Oficina Regional de ACNUR en las Américas
Persona responsable de la evaluación	Edouard Legoupil, Snr. Regional Evaluation Officer Tamara Ulla, Associate Evaluation Officer
Personal de apoyo	Sylas Amo-Agyei, Associate Evaluation Officer
Equipo de evaluación	Enric Grau, Pascal Andignac, Elizabeth Posada, Fiorella Farje, con el apoyo de María Rosa Martín-Benito (AVICENA Health & Social Projects)

Encargado por la Oficina de Evaluación del ACNUR

Control de calidad de la evaluación a cargo de la Oficina de Evaluación del ACNUR

TABLA DE CONTENIDO

Agradecimientos	3
Tabla de contenido	4
1 Resumen ejecutivo	9
1.1 Introducción y antecedentes	19
2. Propósito, alcance y metodología	19
3. Contexto y operación de ACNUR	25
4. Hallazgos.....	33
5. Conclusiones	99
6. Recomendaciones	104
2 Anejos	111

Lista de gráficos

Gráfico 1: Evolución del número de socios con PPA y de sus presupuestos asignados por ACNUR (2019 – 2022).....	51
Gráfico 2: Solicitudes de asilo y decisiones para población venezolana (2016 a junio de 2022).	59
Gráfico 3: Evolución de las solicitudes de asilo nuevas y activas	60
(2019 -2022)	
Gráfico 4: Evolución de los presupuesto OP, presupuesto priorizado aprobado y EXP (2019-2022) y de las líneas presupuestarias OPS (2019-2024).....	84
Gráfico 5: Evolución de líneas presupuestarias del presupuesto priorizado aprobado (2019-2022) – “Peso” de las líneas presupuestarias en el presupuesto priorizado aprobado agrupando el personal en <i>workforce</i> (2019-2022).....	85
Gráfico 6: Evolución de los presupuestos <i>priorizados aprobados</i> - (2019-2022) e <i>Indicative Operating Level</i> – IOL - (2023-2024) por objetivos – Peso de los objetivos en el presupuesto priorizado aprobado (2019-2022) y presupuesto <i>IOL</i> (2023-2024).....	86
Gráfico 7: Evolución del personal (<i>workforce</i>) por localidad (2019-2023).....	87
Gráfico 8: Evolución del personal por tipo de contrato (2019-2022) – Evolución del peso del personal por tipo de contrato (2019-2022)	88

Gráfico 9: Evolución de la plantilla por grupos funcionales (2019-2022)	89
Gráfico 10: Contribuciones por tipo de donantes (2019-2022) y evolución de las contribuciones por tipo de donante (2019-2022)	94

Lista de tablas

Tabla 1: Síntesis de los resultados intencionados y no intencionados	44
Tabla 2: Síntesis de los principales factores facilitadores e inhibidores	46

Acrónimos

ABOD	Presupuesto administrativo
ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AWF	Affiliated workforce (siglas en inglés)
CAREMI	Centros de Apoyo a Refugiados y Migrantes (Refugee and Migrant Support Centres,)
CBI	Transferencias en efectivo (Cash Based Interventions, siglas en inglés)
CBP	Protección basada en la comunidad (siglas en inglés)
CEBAF	Centro Binacional de Atención en Frontera
CEPR	Comisión Especial para los Refugiados
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEM	Centros de Emergencia Mujer
CIDH	Corte Interamericana de derechos humanos
CIREMI	Comité Interreligioso para Migrantes y Refugiados (Interfaith Committee for Migrants and Refugees)
CMER	Calidad Migratoria Especial Residente
CMH	Calidad Migratoria Humanitaria
CPP	Carné de Permiso Temporal de Permanencia
DER	Determinación del estatuto del refugiado (Refugee Status Determination, RSD)
DP	Defensoría del Pueblo
ENPOVE II	Encuesta de Condiciones de vida de la Población Venezolana que reside en el Perú
EXP	Expenditure (gastado)
FICR	Federación internacional de la Cruz Roja y media luna roja
FO	Field Office (siglas en inglés)
FP	Field Presence (siglas en inglés)
FTA	Fixed term appointment (siglas en inglés)
FU	Field Unit (siglas en inglés)
GCR	Pacto Global de Refugiados (siglas en inglés)
GdP	Gobierno de Perú
GTRM	Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes
IDH	Índice Desarrollo Humano
IM	Information Management (siglas en inglés)
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IOL	Indicative Operating Level
LGTBIQA+	Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales, Intersexuales, Queer y otros
MTF	Equipo multifuncional (siglas en inglés)
MTIGM	Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria
MYMP	Multi-Year, Multi-Partner Protection and Solutions plan (Plan Multianual de Protección y Soluciones) (siglas en inglés)
NNA	Niñas, niños y adolescentes
DP	Defensoría del Pueblo (Ombudsman's Office)
OBC	Organización de base comunitaria
OCHA	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (siglas en inglés)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODE	Oficina Desconcentrada del Ministerio de Relaciones Exteriores
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIOS	United Nations Office of Internal Oversight Services
OIT	Oficina Internacional del Trabajo

OL	Presupuesto priorizado aprobado (siglas en inglés)
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OP	Presupuesto de la operación basado en las necesidades (siglas en inglés)
OPS	Presupuesto de operaciones
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Programa mundial de alimentos
PNM	Política Nacional Migratoria (National Migration Policy)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Project Partnership Agreement
PTP	Permiso Temporal de Permanencia
R4V	Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes
RARL	Research, Analysis, Reporting, and Learning Team
RBM	Results-Based Management (siglas en inglés)
SAMMIR	Sede de Atención Migratoria para Migrantes y Refugiados
SNM	Superintendencia Nacional de Migraciones
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SOP	Procedimiento operativo estándar (siglas en inglés)
TA	Temporary appointment (siglas en inglés)
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UNCT	Equipo País de las Naciones Unidas, (siglas en inglés)
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (siglas en inglés)
UNEG	United Nations Evaluation Group (siglas en inglés)
UNFPA	United Nations Populations Fund (siglas en inglés)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNSDCF	Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (siglas en inglés)
VdG	Violencia de género

Notas de lectura

- El informe utiliza los términos “personas refugiadas y migrantes” o “personas venezolanas” o “desplazamiento forzado de población venezolana” al ser la terminología comúnmente utilizada por ACNUR, el sistema de Naciones Unidas (SNU), el Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM), las administraciones públicas y otros actores humanitarios y desarrollo en Perú (y otros países de la región receptores del desplazamiento forzado de población venezolana). El término personas refugiadas y migrantes es exclusivo a la situación de Venezuela y no es un reemplazo de la nota emitida por el Departamento de protección internacional de ACNUR con la nueva terminología propuesta para las personas con necesidades de protección internacional¹).
- El equipo de evaluación utiliza los términos de “presupuesto de la operación basado en las necesidades” y su acrónimo en inglés “*OP*” (*Operation's needs-based budget*) y de “presupuesto priorizado aprobado”, tal y como se presenta en los Términos de referencia de la evaluación y en el documento *UNHCR Budgetary Definitions; Last updated: 06 October 2022* puesto a disposición del equipo de evaluación.
- El informe utiliza los términos de “asilo”, “protección internacional” o, en ocasiones, “condición de refugiado”, siguiendo las indicaciones proporcionadas por ACNUR y los antecedentes en el sistema interamericano que recomiendan la adopción únicamente del término "asilo" y evitar la utilización del término "refugio".
- En general, la referencia a ACNUR en el texto incluye también a las organizaciones socias y aliadas que juegan un papel estratégico y crucial en el despliegue de los programas y acciones en favor de las personas que ACNUR protege. Se ha evitado utilizar la expresión ACNUR y socios sistemáticamente para facilitar la lectura.
- El uso de un lenguaje inclusivo es una de las preocupaciones del equipo de evaluación y ha adoptado siempre que posible las orientaciones definidas por ACNUR en la guía “Recomendaciones para el uso de un lenguaje inclusivo de género” elaborado por el Buró Regional de las Américas.

1 Note on selected terminology alternatives to *Persons of Concern* (POC) [to UNHCR], DPI, ACNUR, Marzo 2023. 1. "Forcibly displaced and stateless persons" or "People forced to flee and stateless people" – preferred option for regular use - Personas forzadas a desplazarse o personas apátridas. 2. People with and for whom UNHCR works: Personas con las que y por las que el ACNUR trabaja. 3. Refugees, asylum-seekers, internally-displaced persons (IDPs), [refugee and/or IDP] returnees, and stateless persons. Refugiados/as, solicitantes de asilo, personas desplazadas, retornados/as y personas apátridas.

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

La Evaluación de la Estrategia de País de ACNUR en Perú tiene como objetivo generar evidencia para fortalecer las mejoras operativas en la protección, soluciones y asistencia para las personas a desplazadas forzosamente y apátridas, incluidas las comunidades de acogida. Las evaluaciones de las estrategias de país se centran en el posicionamiento estratégico, la ventaja comparativa y el desempeño de ACNUR.

La evaluación se ha desarrollado de septiembre 2023 a mayo de 2024, con trabajo de campo en octubre de 2023, y ha proporcionado resultados preliminares a finales de 2023. La elaboración y revisión de las diferentes versiones del informe han tenido lugar entre febrero y mayo de 2024. Los hallazgos y recomendaciones de la evaluación de la estrategia de país de ACNUR en Perú se han utilizado para informar la planificación de la Estrategia Multi anual. Los destinatarios principales de esta evaluación son el Representante del ACNUR en Perú, el Director de la Oficina para las Américas y el personal del ACNUR en el país y en la Oficina Regional para las Américas. Las audiencias secundarias son las organizaciones socias en el país, otros aliados y los donantes.

PROPÓSITO, ALCANCE Y METODOLOGÍA

El alcance geográfico cubre todo el territorio nacional aunque el análisis se ha focalizado en las zonas con presencia de ACNUR (fronteras de Tumbes y Tacna , Lima, Arequipa y Trujillo). El alcance poblacional cubre principalmente la población venezolana solicitante de la condición de refugiado, refugiada, con necesidades de protección, las comunidades de acogida, así como las personas apátridas. En el caso de las personas apátridas, la ausencia de una ley de apatridia y la escasez de datos han limitado la profundidad del análisis. El alcance temporal cubre el periodo 2019 – 2023 (hasta junio).

La evaluación está estructurada en torno a cinco criterios de evaluación (pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad), basados en las definiciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y cuatro preguntas de evaluación principales. La evaluación ha estructurado el análisis en tres niveles diferenciados (estratégico, operacional y organizacional). La evaluación usa un diseño no experimental, adopta los principios de participación y utilización y tiene carácter tanto sumativo como formativo. La evaluación incorpora el marco internacional, regional y nacional en materia de asilo y protección internacional, así como la perspectiva de la Agenda 2030.

La evaluación ha utilizado un enfoque de métodos mixtos, recurriendo a fuentes primarias y secundarias, y se ha desarrollado en un formato híbrido (presencial y remoto). Los métodos de recolección de datos han incluido: i) Mapeo y categorización de actores clave (81 actores clave agrupados en siete categorías principales, además de ACNUR); ii) Revisión documental de unos 309 documentos (58% externos y 42%

ACNUR); iii) Entrevistas semi-estructuradas a 191 informantes (63% de mujeres y 37% de hombres); iv) Encuestas en línea al personal de ACNUR en Perú y a una selección de organizaciones socias; v) Observación de proyectos y servicios asistenciales en las cinco localidades con presencia ACNUR; vi) Líneas de tiempo para identificar los acontecimientos clave de 2019 a 2023.

HALLAZGOS

POSICIONAMIENTO DE ACNUR Y ACCIONES ESTRATEGICAS

ACNUR, actuando individualmente y como colíder del Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM), ha tenido una influencia decisiva para reforzar la óptica de protección en la respuesta de las administraciones públicas centrales y de actores humanitarios al desplazamiento forzado de población venezolana. Sin embargo, a nivel subnacional, los esfuerzos de visibilización y análisis del desplazamiento forzado por parte de ACNUR y otras organizaciones ante algunos gobiernos regionales y municipales han tenido un reflejo en la acción pública local muy variable, en función de las circunstancias políticas, sociales y económicas locales. El ACNUR (en colaboración con el Grupo de Trabajo sobre Refugiados y Migrantes - GTRM - y otras organizaciones) ha llevado a cabo varias campañas de sensibilización sobre la situación de los refugiados y los migrantes, visibilizar el perfil de los donantes y las alianzas con el sector privado y, en general, construir una cultura de integración destacando la contribución de la población venezolana al desarrollo del país. Sin embargo, los esfuerzos de comunicación se han enfrentado a un contexto político, social y mediático de discursos cada vez más xenófobos, y el rechazo social se ha visto exacerbado en los últimos dos años por percepciones públicas que asocian la migración venezolana con la delincuencia.

El acompañamiento de ACNUR a diversas instituciones de gobierno ha influido en el desarrollo del sistema nacional de asilo y ha sido determinante para ayudar a gestionar los flujos masivos de entrada en momentos críticos del desplazamiento forzado de población venezolana que superaron las capacidades de respuesta gubernamentales. Sin embargo, diversos estudios y organizaciones publicados por universidades, centros de investigación y ONG han documentado lagunas de protección derivadas de la aplicación del visado humanitario en 2019 y también de la aplicación limitada de la Declaración de Cartagena. Estas publicaciones nacionales e internacionales reflejan los retos de conciliar las obligaciones y normas internacionales con las cambiantes circunstancias políticas, económicas y sociales nacionales.

El establecimiento de una oficina de país del ACNUR en Perú en 2018 con plena capacidad institucional y operativa, en paralelo a la creación del GTRM, tuvo lugar en un momento en el que el Gobierno peruano contaba con el apoyo del sistema de Naciones Unidas para responder a la llegada masiva de venezolanos. Estos factores fueron determinantes para que la protección y asistencia a refugiados y migrantes se incluyeran, por primera vez, como prioridades en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y en la Red Humanitaria Nacional. El coliderazgo de ACNUR del GTRM ha influido en la puesta en marcha y ha apoyado la

gestión de los diversos procesos de regularización y de acceso a documentación como vía para el acceso a derechos y a la integración local como principal solución duradera. Las organizaciones locales han sido determinantes para facilitar el despliegue territorial de ACNUR y complementar su capacidad operacional. La influencia de ACNUR (en su rol de colíder del GTRM) en donantes ha sido decisiva para movilizar financiación internacional en una crisis de desplazamiento crónicamente desfinanciada.

EFICACIA EN EL ACCESO AL TERRITORIO, ASISTENCIA Y PROTECCIÓN, ACCESO A SERVICIOS, INTEGRACIÓN LOCAL Y MEDIOS DE VIDA

ACNUR ha logrado evidenciar la importancia de abordar, de manera complementaria entre el sistema de migración y el sistema de asilo, la respuesta al desplazamiento forzado de población venezolana, apoyando a administraciones públicas que no disponían de experiencia en gestión de la inmigración y del asilo a gran escala. ACNUR desempeñó un papel clave para facilitar el acceso al territorio y mitigar parcialmente el riesgo de devolución durante 2018 y 2019. Sin embargo, el uso generalizado del asilo como mecanismo para facilitar la entrada legal temporal y la estancia en el territorio en 2018 y 2019 superó las capacidades de procesamiento del sistema nacional de asilo y generó un backlog persistente. Posteriormente, las restricciones de entrada y asilo implementadas por el GdP incrementaron el flujo de entradas irregulares y la exposición de la población venezolana a riesgos. Esto llevó al ACNUR (y al GTRM) a intensificar los esfuerzos de abogacía, aunque con resultados modestos.

El trabajo conjunto del ACNUR y la OIM y su apoyo coordinado a la política migratoria del gobierno ha sido crucial para la regularización de refugiados y migrantes sin distinción y, por tanto, para facilitar la estancia legal de la población venezolana en su conjunto. La contribución del ACNUR ha sido eficaz para facilitar la integración local a través de los diversos procesos de regularización migratoria (incluido el asesoramiento migratorio y jurídico). Sin embargo, esto se ha hecho a expensas del recurso a mecanismos de protección internacional, lo que en ocasiones ha creado una especie de “zona gris” entre las funciones del ACNUR y de la OIM. Los diferentes procesos de regularización migratoria, a pesar de contar con el apoyo de ACNUR y otras organizaciones, no han puesto en práctica medidas específicas para la protección de perfiles vulnerables. ACNUR ha integrado en sus intervenciones un foco en perfiles vulnerables y de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas aunque la capacidad de apoyos a organizaciones trabajando en violencia de género e infancia ha sido insuficiente.

El agravamiento de las necesidades derivadas de crisis superpuestas (desplazamiento forzado y pandemia) motivó una generalización de la asistencia humanitaria de ACNUR, en particular de la asistencia en efectivo distribuido a través de los socios. La ampliación de la asistencia permitió atender las necesidades inmediatas de un mayor número de refugiados y migrantes venezolanos, así como de las comunidades de acogida, en un contexto excepcional. Sin embargo, esto provocó un debilitamiento de los vínculos entre las transferencias en efectivo y la protección, así como lagunas en la gestión de los casos a través de los socios. El trabajo en protección, implementado en gran medida a través de los socios, ha presentado variabilidad. La armonización y simplificación de las ayudas CBI en 2023 (en paralelo a la implementación directa por parte de ACNUR) ha

contribuido a la racionalización de los tipos de CBI, la normalización de los importes y los criterios, y a menores riesgos de incoherencias y de fraude.

En materia de inclusión, los esfuerzos de ACNUR han permitido la incorporación de casos críticos al Seguro Integral de Salud y la prestación de asistencia médica a los refugiados y migrantes venezolanos durante la pandemia (incluida la vacunación contra el COVID-19), pero no han logrado ampliar significativamente la cobertura sanitaria de esta población. En el ámbito de la educación, las acciones del ACNUR y del GTRM han permitido mejorar el acceso de las niñas, niños y adolescentes a las escuelas públicas a nivel local y durante la pandemia han facilitado la conexión a Internet de las familias migrantes y refugiadas con recursos limitados. No obstante, a nivel central, ha habido una falta de alineación entre los datos generados por el ACNUR y el GTRM sobre matriculación escolar y el sistema de información y gestión del Ministerio de Educación. Esto ha generado limitaciones a la hora de integrar a la población refugiada y migrante en edad escolar en la planificación a medio plazo del sistema educativo nacional. ACNUR ha desplegado su respuesta de protección urbana con la elaboración de una estrategia de localización y la implicación de numerosas organizaciones sociales y ha logrado una interacción con las comunidades venezolanas y de acogida esencial para el despliegue de intervenciones de cohesión social, gestión de casos e inclusión en servicios comunitarios.

ACNUR ha logrado un caso de éxito con el programa de habilitación profesional y vinculación laboral de los profesionales sanitarios venezolanos. ACNUR está capitalizando la experiencia en salud para ampliar la habilitación de profesionales en otros campos (p.ej., ingeniería, derecho y otros títulos universitarios técnicos) y ha contribuido a generar mayor apertura de la empresa privada y administraciones públicas a la contratación de refugiados. En materia de emprendimientos, ACNUR ha diseñado un programa de emprendimientos bien estructurado aunque con alcance limitado y limitada conexión entre la componente de protección y las acciones de medios de vida.

El reasentamiento se ha convertido en la principal línea de acción de soluciones duraderas gracias al aumento de cuotas en EEUU, mostrando un crecimiento rápido y razonablemente efectivo de la capacidad de procesamiento y una elevada tasa de aceptación de casos.

Las contribuciones de ACNUR al refuerzo de las capacidades institucionales en materia de protección de los derechos de personas refugiadas y migrantes presentan perspectivas de sostenibilidad positivas (e.g., sistemas de información, formación, protocolos, estándares de calidad). El apoyo al sistema nacional de asilo ha incidido en una mayor y mejor capacidad de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR) pero la continuidad de los recursos humanos adicionales destinados a la CEPR contratados por ACNUR en los últimos años es insostenible sin la financiación externa. El apoyo de ACNUR a organizaciones y redes locales ha ampliado mecanismos de asistencia social de tipo comunitario pero el dispositivo de asistencia humanitaria para responder a necesidades básicas es insostenible sin fondos externos. Las acciones de ACNUR en materia de medios de vida han abierto espacios para proporcionar oportunidades en materia de acceso al empleo y emprendimiento; aunque el resultado puede ser

sostenible, las acciones de “proceso” (p.ej. formaciones) presentan perspectivas de continuidad limitadas.

ESTRUCTURA DE ACNUR EN PERÚ Y CAMBIOS ORGANIZACIONALES

ACNUR ha logrado disponer en Perú de una capacidad instalada adaptada a realidades locales y coherente para responder a las necesidades de protección e integración en zonas priorizadas (puntos fronterizos clave y principales ciudades de asentamiento de refugiados y migrantes venezolanos). La expansión de la presencia de ACNUR se ha producido en un corto plazo de tiempo (gracias al rápido crecimiento de fondos) y ha sido decisiva para consolidar el GTRM, reforzar la lente de protección de las respuestas gubernamentales y otras respuestas humanitarias, mantener el espacio de protección en un contexto de medidas cada vez más restrictivas debido a la afluencia de migrantes venezolanos, y fomentar las sinergias en la prestación de asistencia y las iniciativas de integración local. El despliegue rápido y en paralelo de oficinas de terreno en zonas de frontera y en zonas urbanas en las principales ciudades del país ha permitido combinar la asistencia humanitaria con la estrategia de integración local de manera complementaria.

El despliegue territorial de ACNUR ha sido reconocido como una de las ventajas comparativas de ACNUR en relación a otras organizaciones internacionales. A pesar de la distribución coherente de recursos por parte del ACNUR en todo el territorio y de sus esfuerzos por supervisar la situación en las fronteras, la organización ha carecido de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades en todos los pasos fronterizos (que además eran cambiantes) y en todas las localidades con presencia de refugiados y migrantes. La presencia de ACNUR en localidades intermedias (p.ej. Arequipa y Trujillo), aunque modesta, generó un valioso conocimiento de las diferentes realidades y necesidades locales, creó espacios de trabajo con las autoridades locales, reforzó la legitimidad del ACNUR ante las administraciones públicas a nivel central (vinculando los niveles local y nacional) y creó oportunidades para posibles iniciativas de reubicación..

La apertura de la oficina de campo de Lima en 2023 ha permitido aplicar la estrategia de protección comunitaria en barrios clave. La oficina de campo contó con tres perfiles de protección comunitaria para cubrir una zona urbana extensa y densamente poblada (donde vive el 75% de la población total venezolana en el país) con importantes retos sociales y de integración. Sin embargo, la oficina de campo de Lima tiene que cubrir el área metropolitana de Lima y la localidad de Ica (a 300 km), lo que añade complejidad y carga de trabajo a un equipo reducido y con recursos limitados.

La operación experimentó una notable expansión tanto en recursos presupuestarios como en personal hasta 2021, debido en gran parte a la financiación procedente de EE.UU. (74% de los fondos totales del periodo). Sin embargo, el presupuesto de la operación, en particular la línea OPS, registra un descenso significativo en los últimos dos años. Las acciones en integración local presentan una asignación presupuestaria muy baja y decreciente, lo que parece en contradicción con la priorización de la integración local como principal solución duradera en Perú. ACNUR ha tratado de mantener un equilibrio presupuestario en los componentes de administración y personal en torno a una media del 38% del presupuesto disponible anualmente entre 2019 y

2022. Sin embargo, algunos puestos clave permanecen bajo contratos temporales y afiliados, lo que ha supuesto un riesgo de rotación de personal, falta de continuidad y, en ocasiones, pérdida de credibilidad ante socios y contrapartes.

La operación ha implementado COMPASS como nuevo marco global de ACNUR de gestión basada en resultados y en paralelo ha consolidado un equipo para reforzar el trabajo de monitoreo y evaluación y promover el uso de datos. Las percepciones del personal encuestado sobre las mejoras aportadas por la planificación multianual y por COMPASS se reparten equilibradamente entre opiniones positivas y ligeramente escépticas. Las principales limitaciones de COMPASS señaladas por los encuestados fueron la dificultad de conciliar la planificación plurianual con los presupuestos anuales y de adaptar la planificación a los cambios recurrentes en el contexto operacional. .

La integración de dos equipos de gestión de la información en un solo equipo a partir de 2021, ha sido una medida fundamental para la calidad y regularidad en la generación de datos, la integralidad de los análisis, el fortalecimiento del monitoreo y justificación y las acciones de difusión.

CONCLUSIONES

NIVEL ESTRATÉGICO

C1) Sistema nacional de asilo. La constitución de la oficina de país de ACNUR en Perú ha sido decisiva para fortalecer las capacidades de respuesta de la Cancillería y la CEPR en momentos críticos, modernizar el sistema nacional de asilo, el registro y procesamiento de solicitudes. No obstante, el sistema nacional de asilo sigue dependiendo del apoyo del ACNUR y se enfrenta a retos para garantizar su funcionamiento eficaz y receptivo (p.e., backlog) y la sostenibilidad de las capacidades adquiridas. La respuesta gubernamental, incluido el acceso al territorio y la atención a los derechos de los refugiados e inmigrantes, no habría tenido las mismas características sin el acompañamiento del ACNUR y el compromiso de la CEPR.

C2) Estrategia de protección internacional en movimientos mixtos y regularizaciones. El enfoque «dual» del ACNUR para apoyar la respuesta del Estado al desplazamiento forzado de la población venezolana (utilizando primero las solicitudes de asilo como mecanismo de acceso al territorio y apoyando después los programas de regularización) estaba en consonancia con las políticas nacionales, las directrices del ACNUR sobre movimientos mixtos, los marcos regionales y los acuerdos globales con la OIM. Sin embargo, dio lugar a un acceso cada vez más limitado a los mecanismos de protección internacional y a que la labor del ACNUR se inscribiera en una narrativa predominantemente migratoria.

C3) Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM). El coliderazgo del ACNUR ha sido ampliamente reconocido y su inversión en el GRM ha dado resultados positivos, pero hay áreas en las que la complementariedad entre los colíderes no ha sido bien articulada. Además, la arquitectura humanitaria del GTRM no ha evolucionado lo suficiente para adaptarse a los retos actuales de los movimientos mixtos en Perú y para fortalecer las políticas públicas sobre migración. El desarrollo de evidencias sólidas

por parte del ACNUR, tanto como contribución al GTRM como datos para la operación, ha sido fundamental para influir en las instituciones y orientar los programas, aunque se han percibido algunas lagunas en el desglose de los datos.

NIVEL OPERACIONAL

C4) Asistencia humanitaria a crisis sucesivas. La asistencia humanitaria del ACNUR ha cubierto las necesidades básicas de un número significativo de refugiados, migrantes y, en menor medida, de las comunidades de acogida, pero el mantenimiento de la asistencia a un determinado perfil de «caminantes» sin un proyecto migratorio claro ni perspectivas de integración ha planteado interrogantes sobre la posible dependencia de estos perfiles de la asistencia, el principio de «no hacer daño» y el enfoque que debe adoptarse para pasar de la asistencia a la promoción de la autosuficiencia en perfiles vulnerables.

C5) Localización. Las organizaciones comunitarias han sido esenciales para permitir al ACNUR adaptar su estrategia a los flujos y necesidades cambiantes (por ejemplo, la pandemia) y a las especificidades locales. En Lima, las organizaciones sociales han sido fundamentales para facilitar la aplicación de la estrategia de protección comunitaria del ACNUR. El trabajo conjunto entre el ACNUR y las organizaciones comunitarias y basadas en la fe ha demostrado el potencial de estas organizaciones para el trabajo social de primera línea y para dar continuidad a la asistencia y la protección en los barrios críticos con déficits de servicios públicos.

C6) Organizaciones lideradas por personas refugiadas. ACNUR ha desempeñado un papel decisivo a la hora de facilitar el crecimiento y el desarrollo de un grupo reducido pero eficaz de organizaciones que representan a refugiados y migrantes, y también a las comunidades de acogida, en lo que constituye uno de los principales logros de la operación y un caso de éxito potencialmente replicable o escalable.

C7) Integración local y medios de vida. ACNUR ha realizado algunos progresos en la creación de oportunidades para la contratación de refugiados y migrantes con el sector privado (con un notable éxito en el sector sanitario) y en emprendimientos. Sin embargo, estos esfuerzos han tenido un alcance relativamente modesto en comparación con la magnitud de las necesidades. Además, la complementariedad entre las acciones de protección y de medios de vida no ha sido eficaz para garantizar la «continuidad» de la protección (internamente y a través de los socios).

NIVEL ORGANIZACIONAL

C8) Oficina de terreno de Lima. La constitución de la oficina de terreno de Lima en abril de 2023 representó un importante paso en términos de proporcionar una mayor cobertura y proximidad a las necesidades de los refugiados y migrantes urbanos, en línea con la estrategia de integración local. Sin embargo, la oficina en el terreno carecía del perfil y los recursos necesarios para abordar eficazmente los retos a los que se enfrentaba (tanto en términos de alcance como de intensidad). Además, la articulación con las autoridades locales en una zona caracterizada por una compleja red de gobiernos de distrito se encontraba aún en una fase incipiente.

C9) Profesionales nacionales. ACNUR ha logrado un crecimiento constante de su equipo hasta 2022, reforzar las unidades de protección, medios de vida, y relaciones externas y desarrollar la operación gracias en buena medida a la contratación de profesionales nacionales cualificados y motivados, en lo que supone una de las fortalezas de la operación. No obstante, factores como el crecimiento rápido, la sucesión de emergencias, las rotaciones y limitaciones de recursos no han permitido reforzar suficientemente los equipos frente al volumen de necesidades, agilizar los procesos de contratación, gestionar la expansión programática, mitigar cierto grado de frustración de los equipos y superar el trabajo en silos, a pesar del esfuerzo corporativo y del compromiso de personas.

C10) Modelo de financiación. Los fondos de emergencia y la financiación estadounidense han sido decisivos para permitir el amplio despliegue del ACNUR en Perú. Sin embargo, en la actualidad no adecuados para garantizar la estabilidad de la presencia territorial del ACNUR, el desarrollo del sistema nacional de asilo y la puesta en marcha de acciones de integración socioeconómica que requieren una perspectiva a medio plazo.

C11) Business Transformation. La implementación de múltiples plataformas corporativas en paralelo (Cloud ERP, PROMS, COMPASS, Workday), aunque todavía en fase de despliegue y prueba en varios casos, ha generado saturación y disfuncionamientos recurrentes en prácticamente todas las áreas de la operación sin haber aportado todavía un valor claro.

RECOMENDACIONES

NIVEL ESTRATÉGICO

R1) Sistema nacional de asilo. ACNUR debería mantener el apoyo técnico y de recursos al CEPR para depurar la base de datos de solicitudes de asilo, reducir el backlog y reforzar la calidad y credibilidad del sistema nacional de asilo.

Para ello, ACNUR debería poner en marcha el plan de trabajo conjunto para revisar y depurar la base de datos QORICANCHA II y explorar la posibilidad de desarrollar un plan estratégico para el desarrollo y la consolidación del sistema nacional de asilo con la CEPR. Además, ACNUR emprende actividades de incidencia y comunicación para promover el derecho de asilo en los distintos niveles de gobierno. ACNUR elabora análisis conjuntos y transfronterizo entre las operaciones en países limítrofes.

R2) GTRM en Perú. ACNUR, en colaboración con la OIM, los miembros del GTRM y las administraciones públicas, debería promover una articulación más estrecha del GTRM con los mecanismos nacionales de gobernanza de la migración (MTIGM) y los ministerios sectoriales.

Esto debería incluir: i) una mejor alineación de los sistemas de información y datos de ACNUR y del GTRM con los sistemas de planificación y gestión de las políticas públicas sectoriales, y ii) el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones encargadas de las políticas públicas relacionadas con la movilidad humana.

NIVEL OPERACIONAL

R3) Protección y trasferencias en efectivo. ACNUR debería consolidar el trabajo multifuncional entre unidades (p.ej., protección, CBI, programas, medios de vida) y con los socios para armonizar el enfoque de protección, mediante:

i) la estandarización de los criterios y procedimientos para la identificación y gestión de los casos de protección; ii) la actualización de los protocolos de derivaciones de casos; y iii) la actualización del plan de calidad de los datos en las distintas plataformas de registro. En colaboración con sus socios, el ACNUR debería desarrollar herramientas que faciliten la identificación de riesgos (en particular de seguridad y violencia) y explorar la colaboración con otras agencias para mejorar la respuesta a la violencia de género, la protección de la infancia y el tráfico y la trata de seres humanos.

R4) Protección comunitaria en contextos urbanos. ACNUR debería impulsar la movilidad humana y la protección de refugiados y migrantes en la agenda municipal, reforzando la incidencia con gobiernos locales y las capacidades de organizaciones comunitarias.

ACNUR debería reforzar la interlocución institucional y técnica con las alcaldías, especialmente en relación a planes locales y mesas intersectoriales para: i) posicionar el asilo y la integración de refugiados y migrantes en la agenda municipal, ii) promover intercambios de buenas prácticas entre autoridades municipales y, iii) capitalizar experiencias exitosas y el compromiso gubernamental (Global Refugee Forum) para promover la cohesión social a través de actividades deportivas en barrios.

R5) Integración socioeconómica y medios de vida. ACNUR debería ampliar la incidencia estableciendo alianzas con actores de desarrollo, instituciones financieras, administraciones públicas y el sector privado para promover la contratación de refugiados y migrantes.

ACNUR capitaliza las experiencias de otras operaciones (p.ej. México, Ecuador), amplía las alianzas con organizaciones especializadas e identifica oportunidades de emprendimiento con mayor integración en cadenas de valor mediante estudios de mercado y colaboraciones con agencias de desarrollo económico y el sector privado.

R6) Colaboración con socios. ACNUR debería aprovechar la experiencia de los socios locales en materia de migración (incluida la asistencia y la protección y su conocimiento de los diversos contextos locales) y simplifica los procedimientos de trabajo conjunto.

Para ello, ACNUR debería reforzar la participación de los socios locales en los procesos de definición o revisión de la estrategia plurianual y la planificación anual. En cuanto a los procesos y la mejora de la eficacia, ACNUR debería racionalizar los requisitos y procedimientos de demandas de información recurrentes a los socios.

R7) Datos y toma de decisiones basada en evidencia. ACNUR debería capitalizar la experiencia y capacidad instada en generación de datos para fortalecer a las

instituciones nacionales en la caracterización de los flujos y necesidades de los refugiados y migrantes, y promover políticas públicas y servicios inclusivos.

El ACNUR debería optimizar las inversiones realizadas en la Encuesta de Condiciones de Vida de la Población Venezolana Residente en el Perú (ENPOVE) mediante un análisis más profundo, y promover la integración entre las bases de datos sectoriales de migración y la inclusión de parámetros relacionados con los refugiados en los censos y encuestas nacionales. ACNUR debería desarrollar un marco de seguimiento específico para las intervenciones en medios de vida, mejorar la gestión documental de la operación y promover ejercicios de seguimiento interno.

NIVEL ORGANIZACIONAL

R8) Oficina de terreno de Lima. ACNUR debería fortalecer las capacidades de la oficina de terreno de Lima para asegurar la implementación de la estrategia urbana, presencia en barrios críticos, interlocución con instituciones distritales y el trabajo con comunidades y organizaciones sociales.

ACNUR refuerza el equipo de la oficina con nuevas incorporaciones y perfiles (protección, programas, medios de vida) y los medios materiales y logísticos. ACNUR delimita la cobertura geográfica asumida por la oficina de terreno de Lima, valorando otras modalidades para continuar trabajando en Ica, y clarifica las funciones y responsabilidades de la oficina de terreno en la interlocución con autoridades distritales.

R9) Organización multifuncional. ACNUR debería reforzar la colaboración multidisciplinar, la comunicación horizontal y vertical y el acercamiento entre unidades, oficinas y niveles de la operación para ganar en sinergias y cohesión entre equipos.

ACNUR promueve un mayor acercamiento de la oficina de país a las oficinas de terreno. ACNUR define mejor el alcance de la unidad de protección legal y refuerza la complementariedad entre las unidades Información pública y Relaciones exteriores.

R10) Personal nacional. ACNUR debería continuar impulsando la “nacionalización” de posiciones de la operación, promoviendo la comprensión amplia del mandato de ACNUR entre profesionales nacionales de reciente incorporación.

ACNUR revisa aspectos de la gestión del personal nacional mejorando las condiciones o el entorno de trabajo (p.ej. reconocimiento profesional, estabilidad, contratos anuales a tiempo completo), establece mecanismos que mitiguen el impacto de las rotaciones del personal internacional y activa un mecanismo de análisis y tratamiento de quejas para el personal.

1 INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

1. La Evaluación de la Estrategia de País de ACNUR en Perú forma parte de una serie de evaluaciones diseñadas para contribuir a los procesos de aprendizaje y planificación. Este tipo de evaluaciones tienen como objetivo generar evidencia para fortalecer las mejoras operativas en la protección, soluciones y asistencia para las personas a las que ACNUR protege, incluidas las comunidades de acogida, en un país determinado. Las evaluaciones de las estrategias de país se centran en el posicionamiento estratégico, la ventaja comparativa y el desempeño organizativo del ACNUR. Si bien las evaluaciones de las estrategias de país apoyan el aprendizaje organizativo y la rendición de cuentas a partir de los resultados del pasado, se pretende que su orientación sea prospectiva. Al poner de relieve las lecciones aprendidas y los puntos fuertes y los retos operativos a nivel nacional, las recomendaciones de estas evaluaciones ayudan a fundamentar las futuras orientaciones del ACNUR en materia de planificación operativa, movilización de recursos e implementación a nivel nacional.
2. La evaluación se ha desarrollado de septiembre 2023 a mayo de 2024, con trabajo de campo en octubre de 2023, y ha proporcionado resultados preliminares a finales de 2023. La elaboración y revisión de las diferentes versiones del informe han tenido lugar entre febrero y mayo de 2024. Los hallazgos y recomendaciones de la evaluación de la estrategia de país de ACNUR en Perú se han utilizado para informar la planificación o revisión de la Estrategia Multianual actual.
3. El período evaluado se caracterizó por reformas internas de ACNUR que involucraron: i) un cambio en la estructura y enfoque de la planificación estratégica, alineado con el Pacto Mundial para los Refugiados; ii) el proceso de regionalización y descentralización, para fortalecer las operaciones en los países mediante mayores responsabilidades y capacidades; iii) el desarrollo de estrategias plurianuales a nivel de país. En Perú, estas reformas se han ido implementando gradualmente durante el período de evaluación, pero han sido particularmente visibles a partir de 2022.
4. Los destinatarios principales de esta evaluación son el Representante del ACNUR en Perú, el Director de la Oficina para las Américas y el personal del ACNUR en el país y en la Oficina Regional para las Américas. Las audiencias secundarias son las organizaciones socias en el país, otros aliados y los donantes.

2 PROPÓSITO, ALCANCE Y METODOLOGÍA

2.1. Propósito y alcance

5. Las Evaluaciones de la Estrategia de País tienen como propósito generar evidencia para fortalecer mejoras en materia de protección, soluciones y asistencia para las

personas y las comunidades. Estas evaluaciones se centran en el posicionamiento estratégico de ACNUR, su ventaja comparativa y desempeño organizacional y programático².

6. El alcance geográfico cubre todo el territorio nacional, aunque el análisis se ha focalizado en las zonas con presencia de ACNUR (fronteras de Tumbes y Tacna, Lima, Arequipa y Trujillo). El alcance poblacional cubre principalmente la población venezolana solicitante de la condición de refugiado, refugiada y con necesidades de protección, las comunidades de acogida y la población apátrida (o en riesgo de apatridia). El alcance temporal cubre el periodo 2019 – 2023 (hasta junio).

2.2. Preguntas de evaluación

7. La evaluación está estructurada en torno a cinco criterios de evaluación (pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad), basados en las definiciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y cuatro preguntas de evaluación principales. Algunas sub-preguntas de evaluación se ajustaron ligeramente durante la elaboración de la Nota metodológica y el equipo de evaluación realizó observaciones a una sub-pregunta de evaluación³.

Preguntas de evaluación principales	Criterios
¿Qué tan estratégicas fueron las acciones de ACNUR con el Gobierno de Perú (GdP) y otros aliados, dirigidas a fortalecer la respuesta coordinada al desplazamiento interno, los movimientos mixtos, la protección y la integración local con relación a la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V) y a otros marcos y acuerdos internacionales y nacionales?	Pertinencia, Coherencia, Eficacia, Eficiencia, Sostenibilidad
¿Qué tan eficaces y sostenibles han sido los programas de ACNUR en materia de asistencia humanitaria, protección, empoderamiento de las comunidades y las soluciones duraderas (triple nexo humanitario - desarrollo - paz)?	Eficacia, Relevancia, Sostenibilidad
¿Qué tan apropiado, efectivo y sostenible es el modelo organizacional actual del ACNUR considerando el contexto dinámico de Perú?	Eficacia, Eficiencia, Coherencia, Sostenibilidad
¿Qué lecciones y buenas prácticas pueden extraerse para informar la próxima planificación estratégica a medio plazo de ACNUR en el país?	Pertinencia, Coherencia, Eficacia, Eficiencia, Sostenibilidad

² Ver Anexo 2 Propósito, alcance y metodología (versión detallada) con la descripción más completa del presente capítulo.

³ What mechanisms does UNHCR have to ensure organizational learning?

Para el equipo de evaluación, la pregunta está formulada de manera muy amplia, no está claro si se refiere a nivel corporativo o a nivel de la operación y las herramientas de aprendizaje corporativo hacen parte de una política global no relacionada con la estrategia de país.

2.3. Metodología

2.3.1. Marco de evaluación general

8. La evaluación utiliza el marco evaluativo de la OCDE⁴ y ha estructurado el análisis en tres niveles diferenciados pero interrelacionados (estratégico, operacional y organizacional⁵) con el fin de contribuir a la reflexión de ACNUR sobre el posicionamiento a futuro en el país.
9. La evaluación usa un diseño no experimental, adopta los principios de participación⁶ y utilización⁷, y tiene carácter tanto sumativo como formativo. Como tal, utiliza un enfoque basado en la teoría⁸ como marco de evaluación con el fin de comprender logros y desafíos, identificar los factores explicativos (por qué funciona y por qué no, en qué condiciones y circunstancias), capitalizar los puntos fuertes y mitigar los puntos débiles de la estrategia de ACNUR. La evaluación incorpora el marco internacional (Convención de Ginebra e instrumentos asociados, Pacto Mundial sobre Refugiados), regional (pe: Declaración de Cartagena) y nacional en materia de asilo y protección internacional, así como la perspectiva de la Agenda 2030 vinculada a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

2.3.2. Métodos de recolección de datos

10. La evaluación ha utilizado un enfoque de métodos mixtos, recurriendo a fuentes primarias y secundarias, tal y como se detalla a continuación. La evaluación se ha desarrollado en un formato híbrido (presencial y remoto).
 - Mapeo y categorización de actores clave: En total, se han identificado unos 81 actores clave en todo el país y se han agrupado en siete categorías principales (además de ACNUR): i) Administración pública, ii) Organizaciones de base comunitarias, de fe o universitarias, iii) agencias, fondos o programas de Naciones Unidas, iv) Sociedad civil, v) Donantes, vi) Sector privado, vii) Socios de ACNUR con acuerdos anuales.
 - Revisión documental: La revisión documental ha incluido unos 309 documentos, de los cuales 58% aproximadamente son externos y 42% son de ACNUR.

⁴ OCDE DAC criteria for evaluating humanitarian action.

⁵ El nivel estratégico analiza las contribuciones de mayor nivel de ACNUR en términos de cambios políticos, legales y de transformaciones sistémicas en el marco de la protección internacional. El nivel operacional analiza fundamentalmente los logros y dificultades de ACNUR en la implementación de sus diferentes programas e intervenciones; en general, es un nivel de análisis relacionado con el criterio de eficacia. El nivel organizacional analiza fundamentalmente la gestión de recursos (humanos, técnicos, financieros y logísticos); en general, es un nivel de análisis relacionado con el criterio de eficiencia y valora en qué medida los recursos de ACNUR eran adecuados para conseguir los objetivos ("fit-for-purpose").

⁶ Involucrar a una gran variedad de partes interesadas y adoptar un enfoque de co-creación para definir las recomendaciones, acordadas con la OP y los socios.

⁷ Desarrollar recomendaciones prácticas para el posicionamiento del ACNUR en Perú y las operaciones, que tengan en cuenta la evolución de los entornos regionales y nacionales en los que opera la oficina en el país.

⁸ Enfoque basado en la teoría

- Entrevistas semi-estructuradas a informantes clave: Se entrevistaron a 191 informantes (63% de mujeres y 37% de hombres), representativos de las siete categorías de actores y de localidades con presencia ACNUR.
- Encuestas en línea: Se han realizado dos encuestas; la primera al personal de ACNUR en Perú⁹ y la segunda a una selección de organizaciones socias¹⁰. En el caso de la encuesta al personal de ACNUR, la encuesta abordó el posicionamiento de ACNUR en el país, la identificación de lecciones aprendidas, las nuevas herramientas de planificación, la estructura de oficinas y personal y el proceso de regionalización y descentralización. La tasa de respuesta fue del 45% del total del personal (género femenino 55%, género masculino 40% y género no binario 5%). La encuesta a personas seleccionadas de las organizaciones socias abordó la valoración de la colaboración con ACNUR, el posicionamiento de ACNUR en el país y la valoración de las nuevas herramientas de planificación introducidas por ACNUR. Participaron seis organizaciones socias que concentran el alrededor del 75% de la financiación a través de socios y un total de 24 encuestados (54% personas identificadas con el género femenino y 46% de personas identificadas con el género masculino). La tasa de respuesta fue del 71%.
- Observación directa: el equipo de evaluación ha podido realizar visitas a proyectos sobre el terreno y servicios asistenciales durante el trabajo de campo en las cinco localidades con presencia ACNUR.
- Líneas de tiempo: se han realizado líneas de tiempo en reuniones de equipo para identificar los acontecimientos clave de 2019 a 2023, los hitos del programa y los factores facilitadores e inhibidores.

2.3.3. Análisis y validación de datos

11. El análisis de los datos se ha basado en las notas recogidas durante la revisión documental, las entrevistas, las encuestas, las observaciones sobre el terreno y otros métodos de recolección de datos. El equipo de evaluación ha aplicado (de manera limitada y a modo de prueba) herramientas de inteligencia artificial para el análisis documental. En la medida que los datos desagregados han estado disponibles, la evidencia recolectada se ha integrado el enfoque de edad, género y diversidad, en línea con las con las directrices del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG, siglas en inglés), ACNUR y el Plan de Acción para el Sistema de Naciones Unidas sobre la Igualdad de Género y la Autonomía de la Mujer (UN-SWAP)¹¹.
12. La triangulación de la información ha sido el ejercicio central de validación; los hallazgos y las conclusiones se han agregado y revisado por pregunta de evaluación y triangulado por tipo de datos (primarios y secundarios), método de recogida, fuente

⁹ Ver Anejo 7 Encuesta a personal ACNUR

¹⁰ Ver Anejo 6 Encuesta a socios

¹¹ United Nations system-wide Action Plan on Gender Equality and the Empowerment of Women

de información o tipo de informante y evaluador. Inmediatamente después de la fase de terreno, se realizó un taller de restitución al equipo del ACNUR en Perú para compartir los hallazgos y conclusiones preliminares. El proceso de análisis, validación y co-creación de recomendaciones se ha complementado con dos talleres (ACNUR y socios) organizados en mayo de 2024.

2.3.4. Gobernanza de la evaluación

13. El equipo de evaluación estaba formado por cinco profesionales y tenía carácter multidisciplinar. El seguimiento de la evaluación se realizó entre el Oficial Senior de Evaluación del Buró Regional, el punto focal de la oficina de país en Lima y el líder de equipo. El grupo celebró reuniones regulares a lo largo de todo el proceso (y casi diarias durante la fase de recogida de datos en terreno) con el objetivo de supervisar el proceso de evaluación.

2.3.5. Control de calidad

14. El control de calidad se ha basado en la guía de calidad de la evaluación de ACNUR, normas del UNEG y buenas prácticas de la comunidad de evaluación (Red de Aprendizaje Activo para la Responsabilidad y el Desempeño -ALNAP¹²-, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE -). El control de calidad se ha llevado a cabo en tres ámbitos; internamente, por el equipo de evaluación mediante autoevaluaciones. Externamente, por los equipos de la oficina de país en Perú y la Oficina de evaluación de ACNUR en Panamá, así como por un mecanismo de control de calidad independiente subcontratado por ACNUR.

2.3.6. Cuestiones éticas

15. La evaluación se ha basado en las directrices éticas y los Códigos de Conducta de UNEG y de Naciones Unidas (NNUU)¹³, el Código de conducta de proveedores de NNUU¹⁴, las políticas de ACNUR en materia de edad, género y diversidad, de inclusión de la discapacidad y de protección de datos. Asimismo, la evaluación se alinea con directrices y buenas prácticas internacionales de referencia en cuestiones éticas para procesos de control de calidad, evaluación e investigación, que no prevén la necesidad de una aprobación ética siempre y cuando se aseguren determinados principios¹⁵. El equipo de evaluación adhiere al Código de Conducta de ACNUR, ha completado el módulo de formación introductoria sobre Protección contra la explotación y el abuso sexual de ACNUR y ha respetado los requisitos de confidencialidad. La evaluación ha solicitado sistemáticamente la participación voluntaria o el consentimiento informado a todas las personas entrevistadas y no ha necesitado la aprobación de un comité ético ya que no se han recolectado datos

¹² Active Learning Network for Accountability and Performance in humanitarian action

¹³ UNEG Code of Conduct for Evaluation in the UN system (2008)

¹⁴ UN Supplier Code of Conduct (2018)

¹⁵ DFID ethical guidance for research, evaluation and monitoring activities (2019)

personales, ni entrevistado o contactado con menores, víctimas de violencias o abusos y perfiles particularmente vulnerables.

2.3.7. Limitaciones

16. El equipo de evaluación y ACNUR han acordado las medidas de mitigación a implementar a lo largo de todo el proceso de evaluación. A modo de síntesis¹⁶ las limitaciones principales han sido:

- Disparidad y fragmentación en los datos presupuestarios y datos de monitoreo para elaborar un marco analítico del desempeño (performance).
- Transición entre marcos de planificación y monitoreo de ACNUR y heterogeneidad de formatos e informes
- Desagregación de datos (en especial en términos de edad, género y diversidad)
- Inestabilidad política e institucional y rotación de funcionarios, por lo que ha podido existir información sesgada o ausencia de informantes claves, especialmente en relación a los primeros años de la evaluación.
- La “fatiga” de informantes, especialmente de personas y comunidades frente a estudios, evaluaciones, etc.

¹⁶ Ver Anejo 14 con listado detallado de Limitaciones y medidas de mitigación

3 CONTEXTO Y OPERACIÓN DE ACNUR

3.1. Contexto nacional

3.1.1. Contexto social e índice de desarrollo humano (IDH)

17. Perú tiene 34.049.588 habitantes¹⁷ -de los cuales seis millones se reconocen como indígenas y cerca de un millón como afroperuanos¹⁸. Desde 2010, el país ha sostenido un Índice de Desarrollo Humano (IDH) alto¹⁹ con un progreso interrumpido durante la pandemia que lo ha llevado a obtener 0,0762 en la última medición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2022²⁰ (puesto 84 a nivel mundial).
18. La pandemia representó tuvo un impacto económico y social severo que provocó retrocesos considerables en varios aspectos. Perú tuvo una de las mayores tasas de mortalidad por cada cien mil habitantes del mundo²¹. Además, la limitada capacidad del Estado para prestar servicios sociales y afrontar la emergencia sanitaria descrita por el BID²² repercutió en la pérdida de dos años y medio en la esperanza de vida de la población en 2020 con respecto a 2019²³ y el empleo también resultó afectado.
19. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),²⁴ Perú se encuentra entre los países de la región con más baja natalidad, siendo el embarazo adolescente el que representa el 56,1% del total. De 2020 a 2022, las entidades de salud peruanas reportaron 12,589 niñas y adolescentes en esta condición²⁵.
20. Respecto a la igualdad de género, el país experimentó un ligero retroceso en el cuatrienio de 2017 a 2022. El Índice de Desigualdad de Género (donde el valor más cercano a cero representa menos desigualdad) lo ubica en el puesto noventa con un resultado de 0,38. Al comparar cifras de la región, Perú está por debajo de Chile (puesto 47) y Ecuador (85), pero por encima de Bolivia (118), Colombia (102) y Brasil

¹⁷ Cifra del Banco Mundial en 2022.

¹⁸ La cifra de indígenas y afroperuanos más reciente obedece al Censo Nacional de Población y Hogares de 2017 citado en el informe '[Resurgir fortalecidos: Evaluación de Pobreza y Equidad en el Perú](#)', Banco Mundial, abril de 2023.

¹⁹ En 1990, Perú tenía un IDH de 0,613, en 2010 llegó a la categoría de alto desarrollo con 0,0721 y desde entonces no ha bajado. [La próxima frontera: desarrollo humano y el Antropoceno. Nota informativa para los países acerca del Informe sobre Desarrollo Humano 2020](#), PNUD.

²⁰ [Human Development Report 2021/2022](#), PNUD (2022).

²¹ Perú tuvo un conteo diferenciado del número de muertos por coronavirus. La cifra del Sistema Nacional de Defunciones (Sinadef) era tres veces superior al entregado por el Ministerio de Salud. Finalmente, el gobierno designó un equipo para unificar criterios. 'Perú registra la mayor tasa de mortalidad del mundo por la COVID', El País, 2021.

²² [Perú: Desafíos del desarrollo en el post COVID-19](#), Banco Interamericano de Desarrollo, 2020.

²³ [Human Development Report 2021/2022](#), PNUD (2022).

²⁴ [Tendencias de la población de América Latina y el Caribe Efectos demográficos de la pandemia de COVID-19](#), CEPAL (2022).

²⁵ [Boletín informativo](#) del Observatorio de Violencia y los integrantes del grupo familiar, agosto de 2023.

(94). La violencia contra la mujer va en aumento. De igual forma, las mujeres migrantes han sido afectadas por el abuso y la violencia; en 2022, los Centros de Emergencia Mujer (CEM) reportaron 2.374 casos (85% de víctimas venezolanas)²⁶.

21. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) reportó que, de marzo a agosto de 2023, el 28,1% de la población (mayor a 15 años) fue víctima de algún hecho delictivo en los centros urbanos. Cinco puntos porcentuales más de lo registrado en el mismo periodo de 2022.

3.1.2. Indicadores económicos

22. Según el Banco Mundial, el Producto Interior Bruto (PIB) se contrajo en un 10,9% durante 2020, pero el país ha superado la crisis provocada por la pandemia, alcanzado un crecimiento de 2,7% en 2022. De cara al futuro, se prevé un aumento constante para este indicador de 2,6% tanto en 2023 como en 2024²⁷. Pese a las proyecciones positivas, el Índice de pobreza Multidimensional de 2023 (PNUD) demuestra que la reducción no ha sido la esperada. En 2018, el 7,4% de la población (2,5 millones) vivía en situación de pobreza multidimensional y otro 9,6% era vulnerable²⁸. Cuatro años después, la primera cifra se situó en 6,6%, mientras la vulnerabilidad aumentó al 10,4%²⁹. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social prevé que la pobreza alcance el 30% a nivel nacional en 2024, aunque afirmó que se están tomando medidas preventivas para no superar tal porcentaje³⁰.

23. Un análisis, realizado por la CEPAL en 2021, determinó que la población de menor nivel educativo se concentra “ampliamente en zonas rurales de baja densidad” del país. Mientras que en el caso de Lima, la CEPAL encontró que la alta segregación residencial existe tanto a nivel de exclusión de “grupos desaventajados, localizados en zonas desfavorecidas en muchos sentidos, como por la agrupación territorial de los grupos aventajados que se encapsulan para distinguirse, protegerse y potenciar sus recursos materiales y culturales”³¹.

24. Para el Banco Mundial, el país en 2017 tenía dos grandes problemas estructurales que afectaban el crecimiento económico y social: la baja productividad del sector privado y las disparidades geográficas. Cinco años después, en su nueva evaluación, el organismo dice que los desafíos persisten y han empeorado.³² Otro aspecto por considerar es que el mercado laboral se concentra en la informalidad. Según la Encuesta Permanente de Empleo Nacional, Perú tenía 17 millones de

²⁶ [‘Perú: ACNUR y Defensoría del Pueblo presentan muestra fotográfica sobre situación de mujeres refugiadas y migrantes’](#), 2023.

²⁷ Los datos corresponden a 2022. [‘Global Economic Prospects 2023’](#), World Bank Group.

²⁸ [‘La próxima frontera: desarrollo humano y el Antropoceno’](#), 2020

²⁹ El PNUD destacó que Perú fue uno de los siete países de los cuales obtuvieron datos completos de pobreza después de la pandemia. [Global Multidimensional Poverty Index 2023](#), PNUD.

³⁰ [El Comercio](#), 24 de octubre de 2023.

³¹ [Nuevas herramientas y análisis sobre segregación residencial socioeconómica, migración interna y movilidad cotidiana en Costa Rica, Guatemala y el Perú, 1980-2018](#), Cepal 2021.

³² [Perú Systematic Country Diagnostic Update](#), Banco Mundial, 2022.

personas empleadas en marzo de 2023³³. De este total, el 73,5% tenía un trabajo informal. La tasa de desempleo llegó al 5,9% en el primer trimestre de 2023, siendo las mujeres las más afectadas.

3.1.3. Acción gubernamental en migración

25. En materia legislativa, el gobierno peruano había realizado importantes avances tras la creación de la Política Nacional Migratoria (2017-2025) y la Ley de Refugiado. La respuesta del gobierno peruano a los flujos migratorios (en su momento focalizada en la emigración peruana – se estima que un 10% de la población peruana ha emigrado -) se remonta a 2011 con la creación de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), una Comisión Multisectorial Permanente liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores³⁴. Desde entonces el marco legal ha aprobado una serie de programas para la regularización migratoria. Entre el 2017 y el 2019 se aprobó el programa para la emisión del Permiso Temporal de Permanencia (PTP), posteriormente reemplazado por el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP). Asimismo, la Comisión aprobó una política importante para la gestión migratoria: la Política Nacional Migratoria (PNM) para el período 2017-2025. La PNM representa importantes avances en materia legislativa ya que busca articular diferentes instancias gubernamentales e instituciones para proteger los derechos humanos de los migrantes y sus familias³⁵.
26. Las autoridades peruanas han implementado varios programas de regularización migratoria de manera casi consecutiva durante los últimos años. Para los solicitantes de la condición de refugiado o para personas que no reúnen las condiciones para ser reconocidas como refugiadas, pero se encuentran en situación de alta vulnerabilidad (basados en criterios humanitarios) el Gobierno de Perú (GdP) puede otorgar la calidad migratoria humanitaria (CMH) o Residencia Humanitaria. En mayo de 2023, se publicó una resolución³⁶ que establece un nuevo proceso de regularización dirigido a los ciudadanos de todas las nacionalidades que hubieran ingresado al Perú antes del 10 de mayo de 2023 y se encuentren en situación migratoria irregular, incluso para quienes ingresaron al territorio sin pasar control migratorio. Esta resolución les permite solicitar PTP, válido por un año, que regulariza su estancia en el país y les permite trabajar³⁷.
27. No obstante desde 2019 y, sobre todo, desde 2023 diversas disposiciones legales, han impactado en el sistema migratorio y de asilo.. En paralelo a avances y esfuerzos notables del GdP, los ciudadanos venezolanos aún requieren pasaporte

³³ “El empleo informal está referido a Independientes cuya unidad productiva pertenece al sector informal; los asalariados sin seguridad social financiada por su empleador y los trabajadores familiares no remunerados”, según el [Informe técnico Perú: Comportamiento de los Indicadores de Mercado Laboral a nivel nacional y en 26 ciudades](#), correspondiente al primer trimestre del 2023, INEI.

³⁴ Decreto Supremo N° 067-2011 Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

³⁵ Decreto Supremo N° 015-2017-RE.

³⁶ Resolución de Superintendencia N° 000109-2023-MIGRACIONES <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/campa%C3%B1as/27203-nuevo-permiso-temporal-de-permanencia>

³⁷ UNHCR ACNUR (2023) Nuevo CPP: Permiso Temporal de Permanencia: <https://help.unhcr.org/peru/nuevo-cpp-permiso-temporal-de-permanencia/>

y visa para ingresar a Perú. Si bien la legislación vigente protege a las personas que necesitan protección internacional contra la deportación, no existen procedimientos claros y estandarizados para recibir y remitir las solicitudes de asilo a las autoridades competentes, lo que dificulta el ejercicio del derecho a solicitar asilo. Hasta el 31 de octubre de 2022, casi el 60% de las personas registradas en la Superintendencia Nacional de Migraciones aún no contaban con un permiso migratorio válido. Más recientemente, en enero de 2023, el Congreso modificó la Ley de Migraciones imponiendo una grave restricción en el acceso a la vivienda³⁸. Además, desde el 26 de abril, el gobierno estableció el Estado de Emergencia en siete regiones fronterizas del país, tras el intento de unos 200 migrantes en condición irregular que intentaron cruzar desde Arica (Chile) a la ciudad de Tacna³⁹.

28. En 2023 han continuado las iniciativas legislativas para limitar el acceso de personas extranjeras al territorio o bien restringir el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones una vez instaladas en el país y que según varias organizaciones⁴⁰ son cuestionables desde una perspectiva de derechos humanos y de género. La Defensoría de Pueblo ha presentado acción de inconstitucionalidad contra la Ley 31689 por contravenir las obligaciones internacionales del Estado peruano y el marco jurídico nacional para la protección de las personas en movilidad internacional, así como promover estereotipos que estigmatizan a las personas refugiadas y migrantes para asociarlas a la delincuencia, y constituir una amenaza a sus derechos fundamentales.

3.2. Breve descripción de la población desplazada forzosamente

3.2.1. Población refugiada y migrante venezolana⁴¹

29. Perú es el primer país de acogida de personas venezolanas con necesidad de protección internacional según ACNUR⁴², y el segundo país de destino preferido después de Colombia⁴³. La llegada de ciudadanos de Venezuela se ha duplicado en los últimos años al pasar de 813.000 (2019) a 1.542.000 en agosto de 2023⁴⁴. De esas personas, más de un millón viven en ocho ciudades principales, con Lima y Callao concentrando aproximadamente el 75% de dicha población en 2024⁴⁵. El 78 % se instaló en Lima Metropolitana, principalmente en cuatro distritos que concentraron el 25 % de los recién llegados - San Martín de Porres, Santiago de

³⁸ [Pleno aprueba por insistencia modificaciones al Decreto Legislativo sobre Migraciones](#), Congreso de Perú, 2023.

³⁹ [La crisis migratoria tensa la relación diplomática entre Chile y Perú](#), El País, 28 de abril de 2023.

⁴⁰ Retrocesos normativos a nivel migratorio: un análisis a las recientes modificaciones al Decreto Legislativo de Migraciones. Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (<https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/retrocesos-normativos-a-nivel-migratorio-un-analisis-a-las-recientes-modificaciones-al-decreto-legislativo-de-migraciones/>)

⁴¹ Ver Anejo 10 – Evolución de la caracterización de la población venezolana en Perú (2019 – 2022)

⁴² [Estadísticas de ACNUR](#) por población de refugio cuyo destino sea Perú entre 2017 y 2022.

⁴³ [Contexto general de Perú](#), ACNUR.

⁴⁴ [Datos actualizados](#) hasta el 5 de agosto de 2023 en R4V, la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela.

⁴⁵ Oficio GTRM-SNM al 31 de marzo 2024

Surco, los Olivos, San Juan de Lurigancho. El ingreso de población refugiada y migrante de Venezuela se concentró mayoritariamente (63%) en solo dos años (2018 y 2019). En general, los distritos de instalación de la población venezolana en Lima presentan los indicadores más críticos en términos de violencias (incluyendo violencia de género -VdG- y violencia infantil), vulnerabilidad y pobreza y deterioro de la seguridad ciudadana (frecuentemente asociado a la migración venezolana) lo que motivó en 2023 la declaración del estado de emergencia⁴⁶.

30. Los registros del Sistema Integrado de Migraciones indican que el 58% de la totalidad de personas venezolanas en Perú están en condición irregular⁴⁷, lo que ha generado un impacto en la percepción de la población de acogida. De acuerdo con el Estudio de opinión sobre la población extranjera en el Perú, realizado por ACNUR y la Universidad del Pacífico (2021), el 70% de los peruanos consideró que el desplazamiento venezolano tenía un impacto negativo al asociarse con la inseguridad (63%), mayor informalidad y menos puestos de trabajo (39%)⁴⁸.
31. Durante la pandemia, el acceso de la población venezolana a servicios de salud y vacunación fue parcial, tal y como documentaron diversas organizaciones durante la pandemia (acceso a la vacuna contra el COVID-19). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) informó que las familias venezolanas no tuvieron acceso a las ayudas financieras y bonos que dispuso el gobierno. En educación, la falta de conectividad dificultó el acceso al estudio, además de que el 30% de los menores no estaban inscritos en el sistema escolar⁴⁹.
32. En 2023, la plataforma R4V determinó que las mayores necesidades para la población refugiada y migrante venezolana son las siguientes: (i) mayor acceso a documentación para regularizar su estatus migratorio, (ii) oportunidades de integración en el mercado laboral -debido a que el 79,8% de experimentan algún nivel de inseguridad alimentaria-, (iii) acceso a programas sociales y la mitigación de la xenofobia⁵⁰.

3.2.2. Condición de refugiado y retorno

33. Entre 2017 y 2022, las personas venezolanas encabezaron la lista de solicitantes de asilo con un acumulado de 531.579 registros de acuerdo con la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR)⁵¹ de los cuales 5.586 han obtenido el estatus de

⁴⁶ Banco Mundial (2023). Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú. Oficina de Lima, Perú: Grupo Banco Mundial.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2023) Mapa de pobreza monetaria distrital 2018
Instituto Nacional de Estadística e Informática (2023) Perú: Medición de la Pobreza Multidimensional, Dimensiones e Indicadores (Revisión 2023). Lima
Municipalidad Metropolitana de Lima, Reportes Estadísticos de vulnerabilidad

Distritos de Lima Metropolitana más peligrosos del 2023 según el Sistema Informático de Registro de Denuncias Policiales (Sidpol) de la Policía Nacional (<https://www.infobae.com/peru/2023/11/13/los-distritos-de-lima-metropolitana-mas-peligrosos-del-2023-segun-la-pnp-robos-extorsiones-secuestros-y-mas>)

⁴⁷ [Estrategia País OIM-Perú 2022-2026, OIM.](#)

⁴⁸ [Estudio de opinión sobre la población extranjera en el Perú](#), ACNUR-Universidad del Pacífico, 2021

⁴⁹ [Perú: Desafíos del desarrollo en el post COVID-19](#), Banco Interamericano de Desarrollo, 2020.

⁵⁰ [Análisis del conjunto de necesidades: Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes, R4V, 2023](#)

⁵¹ [Refugee Data Finder](#), ACNUR.

refugiados⁵². Los cubanos (3.000) y los colombianos (1.800) ocupan los siguientes puestos de solicitudes de asilo⁵³. La mayoría de los solicitantes de asilo venezolanos están a la espera de una decisión, se estima que un 5,3 %⁵⁴ abandonó la solicitud y que otros solicitantes han optado por vías migratorias.

34. Aunque el 75.3% de la población refugiada y migrante venezolana manifiesta intención de quedarse en el Perú, la segunda encuesta de Condiciones de vida de la Población Venezolana que reside en el Perú detecta un descenso en la intención de la población venezolana de permanecer en Perú desde un 93,8% (2018) a un 75,3% en 2022⁵⁵. El programa de retorno impulsado por el Gobierno de Venezuela “Vuelta a la patria” presenta cifras modestas, aunque se han detectado tendencias de regreso debido a las dificultades para la integración en Perú.
35. El sistema de asilo en Perú está basado en la Ley 27.891, Ley del Refugiado de 2002 y su Reglamento, que incorporan las definiciones de personas refugiadas de la Convención de Ginebra y de la Declaración de Cartagena. El proceso de evaluación de las solicitudes de asilo está a cargo de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR), quien otorga a la persona solicitante de asilo un documento provisional de trámite, que permite permanecer en el país mientras la solicitud está en trámite y le habilita a trabajar. Una vez reconocida la condición de refugiado, las personas reciben un carné de extranjería y pueden acceder a todos los derechos que amparan los tratados internacionales y las leyes nacionales. Las autoridades peruanas otorgan el reconocimiento de la condición de refugiado a aquellas personas que encajan con la definición de la Convención de Ginebra y aplican la definición ampliada de la Declaración de Cartagena a perfiles específicos. En los últimos años, el acceso al sistema de asilo y a la protección internacional se ha visto obstaculizado por modificaciones al marco legal, en un contexto creciente de estigmatización de la población venezolana⁵⁶. En el marco del último Fórum Global sobre los Refugiados (diciembre de 2023), el GdP ha asumido seis compromisos que están alineados con el trabajo realizado hasta ahora en colaboración con ACNUR y que enmarcarán la colaboración con el GdP en el futuro a medio plazo.

3.2.3. Apatridia

36. Aunque Perú es signatario de las dos Convenciones sobre apatridia, aún no cuenta con un marco jurídico que establezca los procedimientos de determinación de la apatridia y los derechos de los apátridas. La legislación sobre nacionalidad contiene una combinación de disposiciones sobre el *ius soli* y el *ius sanguinis* que ofrecen un nivel relativamente alto de protección contra la apatridia para los niños nacidos en el extranjero de madre y/o padre peruano y para los niños y niñas nacidos en Perú de madre y/o padre extranjero. Al no existir un mecanismo de determinación de la

⁵² Las estadísticas internas de ACNUR señalan 5.586 refugiados a finales de año, de los cuales 4.250 se contabilizaron hasta junio de ese año. [ACNUR Perú: Informe semestral - enero a junio 2022](#)

⁵³ [Condiciones de vida de la población venezolana que vive en Perú](#), INEI, 2022.

⁵⁴ [Condiciones de vida de la población venezolana que vive en Perú](#), INEI, 2022.

⁵⁵ [Condiciones de vida de la población venezolana que vive en Perú](#), INEI, 2022.

⁵⁶ Amnistía Internacional (2023) Regularizar y proteger: obligaciones internacionales de protección de personas venezolanas. Londres

apatridia, no se ha dispuesto de estadísticas oficiales. El Gobierno de Perú se adhirió en 2011 a las dos convenciones sobre apatridia, lo que fomentaría la elaboración de una ley relativa a la apatridia, que aún está pendiente. En el reciente Fórum Global sobre los Refugiados (diciembre 2023), Perú ha asumido el compromiso de establecer un organismo responsable y un procedimiento para la evaluación de la condición de apátrida. Por el momento, la ausencia de un marco legal nacional en relación a la apatridia sigue siendo un factor de vulnerabilidad para niñas y niños en Perú nacidos de padres extranjeros en tránsito en países que no aplican el *ius soli* o que exceptúan de su aplicación a niñas y niños cuyos padres no tienen residencia en el país de nacimiento. En la misma situación se encuentran los niños en Perú de padres extranjeros que nacieron en el extranjero y sólo cuentan con un certificado de nacimiento vivo, que es inválido para probar la nacionalidad y que no pudieron registrar su nacimiento. Ello es debido a que el registro consular de nacimiento tardío no está disponible para los niños nacidos en Venezuela o en países de tránsito en Perú.

3.3. Resumen de la estrategia y presencia de ACNUR en Perú

37. La estrategia de país de ACNUR en Perú entre 2019 y 2023 está estructurada en torno a documentos de planificación anual, varias estrategias programáticas (p.ej. protección internacional, inclusión y medios de vida 2022-2026) y diversos protocolos (p.ej. protección, manejo de casos, reunificación familiar). Los principales documentos para la planificación de la operación son los siguientes: i) Actividades Regionales para las Américas: Plan de Operaciones 2019; ii) Perú ABC: Plan de Operaciones 2020, Plan de Operaciones 2021, Plan de Operaciones 2022 (COP); iii) Perú - Estrategia Interina 2022⁵⁷.
38. En 2023, ACNUR Perú elaboró un nuevo Plan Multianual de Protección y Soluciones 2023 – 2026 y el correspondiente plan anual de implementación 2023. Un cambio decisivo en la planificación y monitoreo de la estrategia de país ha sido la integración del nuevo marco de planificación y resultados en 2022. La pandemia COVID-19 obligó a modificar durante 2020 y 2021 todas las estrategias y planificaciones, incluidos los acuerdos de asociación y los compromisos presupuestarios con los socios. Los ajustes han sido reflejados en los informes anuales. Al margen del impacto de la pandemia, los documentos de planificación presentan una cadena lógica que se estructura en torno a las cuatro áreas de impacto de ACNUR. La planificación de la estrategia de ACNUR en Perú refleja orientaciones globales, regionales, nacionales y corporativos (p.ej. Objetivos de Desarrollo Sostenibles y la Agenda 2030, el Pacto Mundial sobre los Refugiados, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular). El foco de la estrategia de ACNUR en Perú se ha dirigido fundamentalmente a la población refugiada y migrante venezolana de

⁵⁷Ver anexo 4 Reconstrucción esquemática de la teoría del cambio

tránsito o instalación (incluyendo solicitantes de asilo) y las comunidades de acogida.

3.3.1. 3Aspectos clave de la presencia y recursos en el país⁵⁸

39. ACNUR constituye su oficina de país en Perú en 2018, aunque el acuerdo con el GdP se oficializó en 2020. Anteriormente, la operación se gestionaba como oficina dependiente de la oficina regional del Cono Sur ubicada en Buenos Aires. Con la afluencia de refugiados y migrantes venezolanos, ACNUR tomó la decisión de poner en marcha una representación con capacidad plena. En 2023, ACNUR opera en Perú a través de la Oficina de país (CO, acrónimo en inglés) en Lima, dos oficinas de terreno (FO, acrónimo en inglés) en Tumbes y Lima, una unidad de terreno (FU, acrónimo en inglés) en Tacna (que cubre mediante socios las provincias de Puno, Cuzco y Madre de Dios) y dos presencias en terreno (FP, acrónimo en inglés) en Trujillo y Arequipa.
40. El presupuesto de la operación basado en las necesidades (OP) ha aumentado significativamente entre 2019 y 2021, pasando de 20,5 millones de dólares en 2019 a 61,1 millones de dólares en 2021 y se mantiene estable en 2022⁵⁹. Sin embargo, la relación entre los fondos priorizados aprobados y el presupuesto basado en necesidades (OP) ha seguido disminuyendo, pasando del 74% en 2019 al 34% en 2022. Esto representa un 42% del OL sobre el OP durante el periodo. La ejecución del presupuesto a nivel operativo es máxima (93% en 2019 y el 98% en 2022).
41. En términos de recursos humanos, ACNUR Perú ha pasado de 67 profesionales contratados en 2019 (incluyendo *affiliated workforce*) a 118 profesionales en 2022, lo que supone un incremento del +76% (+ 126% para STAFF). Se destaca el aumento de los *affiliated workforce* que representa en 2022 el 41% de la plantilla global⁶⁰.

⁵⁸ Ver sección sobre Estructura de ACNUR en Perú para más detalle y análisis

⁵⁹ ACNUR PERU: Global Analysis and Reporting & Country Financial Report (2019-2022)

⁶⁰ ACNUR PERU: Staff summary statistics 2018-2022 & 2023 workforce statistics

4 HALLAZGOS

4.1. La estrategia de ACNUR

PE1. ¿Hasta qué punto el posicionamiento y las acciones de ACNUR fueron estratégicos en su co-liderazgo de la respuesta interagencial a la situación de Venezuela y en la implementación del Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes, frente a las partes interesadas (gobierno, ONU, sociedad civil)?

Visibilidad y comprensión de movimientos mixtos y protección. ACNUR, actuando individualmente y como colíder del Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM), ha tenido una influencia decisiva para reforzar la óptica de protección en la respuesta de las administraciones públicas a nivel central y del conjunto de actores humanitarios al desplazamiento forzado de población venezolana. Sin embargo, a nivel subnacional, los esfuerzos de visibilización y análisis del desplazamiento forzado de población venezolana por parte de ACNUR y otras organizaciones ante algunos gobiernos regionales y municipales han sido menos efectivos; la implicación de municipios en la respuesta desplazamiento forzado de la población venezolana ha tenido un reflejo en la acción pública local muy variable, en función de las circunstancias políticas, económicas y sociales locales. ACNUR (en colaboración con el Grupo de Trabajo sobre Refugiados y Migrantes - GTRM - y otras organizaciones) ha llevado a cabo varias campañas de sensibilización sobre la situación de los refugiados y los migrantes, para resaltar el perfil de los donantes y las alianzas con el sector privado y, en general, para construir una cultura de integración destacando la contribución de la población venezolana al desarrollo del país. Sin embargo, los esfuerzos de comunicación se han enfrentado a un contexto político, social y mediático de discursos cada vez más xenófobos, y el rechazo social se ha visto exacerbado en los últimos dos años por percepciones públicas que asocian la migración venezolana con la delincuencia.

Influencia de ACNUR (incluyendo el co-liderazgo del GTRM) en actores clave. El acompañamiento de ACNUR a diversas instituciones de gobierno ha influido en el desarrollo del sistema nacional de asilo y ha sido determinante para ayudar a gestionar los flujos masivos de entrada en momentos críticos del desplazamiento forzado de población venezolana que superaron las capacidades de respuesta nacionales. No obstante, la activación de la visa humanitaria en su momento y la limitada aplicación de la Declaración de Cartagena han sido cuestionadas en varias publicaciones al no estar alineadas con estándares nacionales e internacionales; estas publicaciones reflejan el desafío de reconciliar compromisos internacionales con circunstancias políticas, económicas y sociales nacionales cambiantes. El co-liderazgo de ACNUR ha influido en la puesta en marcha y ha apoyado la gestión de los diversos procesos de regularización y acceso a documentación como vía para el acceso a derechos y a la integración local como principal solución duradera. Las organizaciones no gubernamentales (ONG),

especialmente nacionales e incluyendo organizaciones de base comunitaria (OBC) y organizaciones de fe, han sido determinantes para facilitar el despliegue territorial rápido de ACNUR y complementar su capacidad operacional.

La influencia de ACNUR (en su rol de colíder del GTRM) en donantes ha sido decisiva para movilizar financiación internacional en una crisis de desplazamiento crónicamente desfinanciada. La relación fluida entre el GdP y el SNU, la constitución del GTRM y la instalación de ACNUR en Perú en 2018 como oficina con plenas capacidades fueron factores que facilitaron la priorización de refugiados y migrantes en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDCF, siglas en inglés) y en la Red Humanitaria Nacional (RHN) por primera vez. El co-liderazgo de ACNUR del GTRM ha sido reconocido positivamente por actores internacionales y nacionales; el GTRM ha supuesto un mecanismo de respuesta conjunta en torno al cual existe un amplio consenso en términos de coordinación, representatividad y participación, generación de datos, análisis integral de flujos y necesidades y movilización de fondos. No obstante, el co-liderazgo del GTRM también ha confrontado a ACNUR a retos organizacionales y operacionales.

Aprendizajes de la relación con OIM en el co-liderazgo del GTRM. Los aprendizajes del co-liderazgo del GTRM muestran que: i) se pueden operacionalizar las orientaciones de marcos globales, regionales y de acuerdos entre las dos agencias; ii) la complementariedad entre agencias refuerza la respuesta del estado y la eficiencia; iii) favorece la convergencia en enfoques y herramientas de trabajo entre colíderes.

Contribución al marco de gobernanza en de desplazamiento y protección. El marco de gobernanza institucional, de política pública y, en buena medida, legal era preexistente al despliegue institucional y operacional de ACNUR en Perú. Aunque ACNUR ha contribuido a reforzar capacidades técnicas, humanas y logísticas de las instituciones clave de la gobernanza del asilo (Comisión Especial para los Refugiados, Superintendencia Nacional de Migraciones, Defensoría del Pueblo) y a introducir elementos de protección alineados con estándares internacionales, algunas decisiones de política pública y normas aprobadas han presentado brechas y han contravenido tanto el marco normativo nacional como marcos de referencia internacionales.

4.1.1. ¿Cómo complementaron e influyeron las acciones de ACNUR en la respuesta del gobierno, NNUU, la sociedad civil en Perú y los donantes?

¿En qué medida ACNUR contribuyó a aumentar la visibilidad y la comprensión de los movimientos mixtos y sus necesidades de protección?

42. **ACNUR ha contribuido a la visibilidad y comprensión de los movimientos mixtos y necesidades de protección de la población venezolana fundamentalmente en el marco del co-liderazgo del GTRM y en dos ámbitos**

diferenciados⁶¹. En primer lugar, en el ámbito de las administraciones públicas (principalmente apoyando a la Comisión Especial para los Refugiados⁶² -CEPR - y a la Superintendencia de Migraciones⁶³, aunque también desarrollando colaboraciones estables con otras instituciones del estado⁶⁴) y en sus diferentes niveles (central, regional y local). En segundo lugar, ACNUR ha contribuido a visibilizar a nivel del gran público mediante la presencia en medios de comunicación, destacando la campaña #TuCausaEsMiCausa⁶⁵, la campaña #Solidaridad Azul, las acciones conmemorativas del Día Mundial del Refugiado, la publicación de videos en medios digitales, además de otras acciones de corta duración.

- 43. A nivel de las administraciones públicas centrales, ACNUR ha contribuido a visibilizar (y sensibilizar) sobre la protección internacional de las personas refugiadas y migrantes entre los tres poderes del estado (legislativo, ejecutivo y judicial), así como a reforzar la política y servicios públicos con alcance nacional (incluyendo aspectos legales, sistemas, procedimientos y capacidades relacionados con la protección internacional).** La combinación de acciones de diálogo institucional y abogacía, asistencia técnica, desarrollo de capacidades y generación de datos⁶⁶ han sido claves para ampliar la comprensión institucional sobre los movimientos de población e impulsar a las administraciones públicas a ajustar sus respuestas en función de los cambios en los flujos y necesidades de la población venezolana y de las comunidades de acogida.
- 44. A nivel regional y local, el despliegue territorial de ACNUR (oficinas y unidades de terreno) ha permitido facilitar el análisis y apoyar a gobiernos regionales y municipios seleccionados (localidades en frontera y con elevada presencia de población venezolana) frente a las oportunidades y los retos derivados del desplazamiento forzado de población venezolana, incidir en sus políticas y servicios públicos y reforzar parcialmente sus capacidades de respuesta,** tanto para necesidades humanitarias como de integración local. Aunque la política pública de migración en el Perú es gestionada a nivel central (percibida como política de estado), existen competencias compartidas entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales que incluyen ámbitos fundamentales para la

⁶¹ No se disponen de parámetros cuantitativos que permitan medir “visibilidad” y “comprensión” de diferentes audiencias o públicos. Los párrafos siguientes resumen hallazgos cualitativos relacionados con los conceptos de “visibilidad” y “comprensión” basados fundamentalmente en entrevistas y revisión documental.

⁶² Dependiente del del Ministerio de Relaciones Exteriores

⁶³ Dependiente del Ministerio de Interior

⁶⁴ Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables, Defensoría del Pueblo, Ministerio de salud, Ministerio de Educación, Ministerio de trabajo, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social,

⁶⁵ ACNUR reporta 2 millones de visualizaciones (UNHCR Operations Plans Perú 2021) y 20.000 seguidores en Facebook (informante interno).

⁶⁶ Además de los datos y análisis regulares producidos por ACNUR y el GTRM (p.ej. monitoreo de flujos, monitoreo de protección, solicitudes de refugio, análisis de necesidades, etc) destacan, por ejemplo, el apoyo al INEI para las dos encuestas a población venezolana (ENPOVE), el informe del Banco Mundial para proporcionar evidencia sobre la contribución de migrantes y refugiados a la economía nacional (Banco Mundial (2019) Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú), o los análisis de situación durante la pandemia por COVID-19 y su impacto en la población refugiada y migrante.

integración local de la población refugiada y migrante (p.ej. educación, salud pública, cultura, turismo, seguridad ciudadana, vivienda, programas sociales)⁶⁷.

45. **La participación de ACNUR y OIM en la MTIGM desde 2022 y el acompañamiento a las Oficinas Descentralizadas (ODE⁶⁸) a nivel local han favorecido el análisis y comprensión de las especificidades de la movilidad humana en diferentes regiones y municipios**, la coordinación y referencias entre sectores y múltiples actores, y la conexión entre el nivel central y local. No obstante, se ha reportado una brecha entre las funciones de análisis y coordinación de las Mesas y la capacidad de respuesta y acción local, con una línea difusa entre las responsabilidades de las instituciones y el apoyo de las organizaciones internacionales.
46. **En algunos casos, los esfuerzos de visibilización y análisis del desplazamiento forzado de población venezolana por parte de ACNUR y otras organizaciones ante algunos gobiernos regionales y locales no han tenido reflejo en la comprensión o, por lo menos, en la acción pública regional o local frente a la movilidad humana.** Ello ha sido debido a diversos factores contextuales (p.ej. intensidad del desplazamiento y de las necesidades en momentos críticos, rotaciones de funcionarios, insuficiencia de servicios públicos, xenofobia persistente, discurso político y mediático, percepción de inseguridad y criminalidad, crisis económica). A modo ejemplo, el contexto político, institucional y social no ha sido suficientemente favorable para desarrollar colaboraciones o intervenciones más estructuradas en Tumbes (punto de frontera en la frontera norte), Ica (tercera ciudad con mayor presencia de población venezolana) o con las autoridades metropolitanas y del distrito de San Martín de Porres (el distrito con mayor concentración de población venezolana en Lima).
47. **Las contribuciones de ACNUR a la visibilización del desplazamiento forzado han intentado no solamente contribuir a la comprensión de las necesidades de la población venezolana; los esfuerzos de ACNUR han pretendido también explicar las oportunidades generadas por movilidad humana a las sociedades de acogida⁶⁹ y combatir el rechazo y xenofobia creciente en el ámbito político⁷⁰, mediático⁷¹ y social⁷².** Durante la pandemia, las acciones de comunicación de

⁶⁷ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2022. Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local Perfil 2022 – Municipalidad Metropolitana de Lima. OIM, Ginebra.

⁶⁸ Dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores

⁶⁹ El Banco Mundial estimó que la integración de la población venezolana en el Perú podría mejorar la productividad del país en un 3,2%.

⁷⁰ De enero a junio de 2022 se presentaron 14 proyectos de ley en el Congreso de la República relativos a movilidad humana. De estos, once tenían por objeto introducir restricciones a la Ley de Migraciones - Decreto Legislativo N° 1350 (ACNUR. Informe semestral enero a junio de 2022).

⁷¹ Ver, por ejemplo: Universidad del Pacífico (2021) Diagnóstico de la cobertura mediática de la situación de personas refugiadas y migrantes), presenta resultados en el mismo sentido.

⁷² Ver, por ejemplo: Universidad del Pacífico (2021) Estudio de opinión sobre la población extranjera en el Perú (en colaboración con ACNUR). Ver también Oxfam International (2019) Sí, pero no aquí: Percepciones de xenofobia y discriminación hacia migrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú. Citado en: Paula Camino, Uber López Montreuil (2019) Asylum under pressure in Peru: the impact of the Venezuelan crisis and COVID-19. Forced Migration Review n° 65.)

ACNUR fueron importantes para mitigar la estigmatización de la población refugiada y migrante.

48. **A pesar de los esfuerzos de ACNUR (así como del SNU y otras muchas organizaciones), han persistido niveles de rechazo que se han visto agravados en los dos últimos años debido a la percepción de la asociación entre migración venezolana y delincuencia, aunque no exista evidencia clara al respecto**⁷³. Mas allá de las cifras, numerosas entrevistas⁷⁴ han coincidido en la preocupación creciente por la seguridad y reportan incidentes que, aun a pequeña escala, han empezado a repercutir en la seguridad de las operaciones humanitarias y sociales (p.ej. rechazo o limitación de acceso en algunos albergues o servicios de asistencia para determinados perfiles migratorios) y de los profesionales (p.ej. contratación de servicios de seguridad privada en los lugares de trabajo). En su momento, el lanzamiento de la campaña #TuCausaEsMiCausa se retrasó por reticencias y, más recientemente, ACNUR ha adoptado un perfil público más bajo ante la sensibilidad social y política de la cuestión migratoria.

¿De qué manera influyó ACNUR (incluyendo el co-liderazgo del GTRM) en las acciones de: i) gobierno; ii) ONG; iii) donantes; iv) NNUU (aportes al CCA y al UNSDCF)? ¿Cómo ayudó este co-liderazgo al papel de ACNUR en Perú?

Gobierno

49. **Durante un periodo crítico para el sistema de asilo (2019), ACNUR influyó en la activación de la calidad migratoria humanitaria**⁷⁵ en un contexto donde, a criterio de las autoridades peruanas, la mayoría de solicitudes de asilo no calificaban bajo la definición ampliada, en la puesta en marcha de entrevistas de calificación en Tumbes, de registros biométricos en las ODE, y en la actualización del sistema de registro y de gestión de casos (QORICANCHA2); estas actuaciones facilitaron el acceso al territorio a la población venezolana respetando estándares internacionales, proporcionando documentación y brindando asistencia humanitaria

⁷³ Las últimas cifras nacionales disponibles muestran una tendencia de incremento en el número de hechos delictivos y homicidios con una clara concentración en Lima (INEI, estadísticas de seguridad ciudadana; INFOBAE: 2023 sangriento en Lima: más de 400 crímenes por sicariato se cometieron en la capital en lo que va del año <https://www.infobae.com/peru/2023/12/21/2023-sangriento-en-lima-mas-de-400-crime-nes-por-sicariato-se-cometieron-en-la-capital-en-lo-que-va-del-año>). Las autoridades entrevistadas han mostrado preocupación por la intensidad de la violencia (aparición de nuevos tipos de crímenes y delitos más violentos, aparentemente poco presentes en el país hasta ahora, como por ejemplo sicariato, secuestro) y la llegada de estructuras criminales foráneas (p.ej. Tren de Arauca, Tiguerones, MS), más que por las cifras en sí. De hecho, Perú sigue presentando bajas tasas de criminalidad en relación a la región (UNODC (2023) Global Study on Homicide 2023; https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf). Asimismo, el porcentaje de presidiarios internos venezolanos (2.464 presidiarios - 2.361 varones y 103 mujeres) equivale al 2,7% de toda la población penitenciaria intramuros (INPE, Sistema de Información Estadístico Penitenciario) y es menor que el porcentaje de presidiarios peruanos. Diversos análisis realizados en Perú y la región desmientan la asociación entre migración y criminalidad (ver, por ejemplo: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Observatorio Nacional de Política Criminal (2022) Migración y crimen en el Perú. / Bahar, Dany, Meagan Dooley y Andrew Selee (2020) Inmigrantes venezolanos, crimen y percepciones falsas: Un análisis de los datos en Colombia, Perú y Chile. Washington, DC: Migration Policy Institute y Brookings Institution.

⁷⁴ Informantes internos y externos

⁷⁵ Decreto legislativo de migraciones N° 1350, Artículo 29. Tipos de Calidades Migratoria. (https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1654512/Decreto_Legislativo_N_1350.pdf.pdf?v=1612592488)

en el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) hasta recibir una decisión administrativa. Posteriormente, ACNUR facilitó la adopción del procedimiento de calificación por perfiles, lo que permitió ganar en rapidez en un contexto de no aplicación de la determinación del estatuto de refugiado bajo *prima facie*.

50. No obstante, diversos estudios y organizaciones han documentado brechas en materia de protección resultantes de la aplicación de la visa humanitaria en su momento (2019) y también de la aplicación limitada de la Declaración de Cartagena^{76, 77, 78, 79}. Las publicaciones nacionales e internacionales reflejan los retos que supone equilibrar compromisos y estándares internacionales con circunstancias políticas, económicas, y sociales nacionales cambiantes^{80, 81, 82, 83}.

51. El co-liderazgo de ACNUR ha influido en diversas administraciones públicas para facilitar la puesta en marcha y gestión de los diversos procesos de regularización y acceso a documentación⁸⁴ para la población venezolana en el país, como mecanismos efectivos para garantizar el derecho a la documentación,

⁷⁶ Feline Freier, Marta Luzes (2019) Propuesta de política pública; hacia fronteras humana. Los impactos adversos de las visas humanitarias. Universidad del Pacífico, Centro de investigación. Lima

⁷⁷ Ley de Refugio N° 27891, art. 3

⁷⁸ Migración irregular, tráfico ilegal y trata de personas

⁷⁹ Feline Freier, Marta Luzes (2019) Los impactos adversos de las visas humanitarias. Propuesta de política pública. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

⁸⁰ Freier, L.F., Berganza, I., & Blouin, C. (2020). "The Cartagena Refugee Definition and Venezuelan Displacement in Latin America," *International Migration*.

⁸¹ Berganza, I., Blouin, C., & Freier, L.F. (2020). "El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano." *Revista Chilena de Derecho*, 47 (2): 385-410.

⁸² Amnistía Internacional (2023) Regularizar y proteger: obligaciones internacionales de protección de personas venezolanas.

⁸³ El debate en relación al recurso al refugio como herramienta migratoria (en estados con herramientas migratorias insuficientes o no adaptadas a la respuesta al desplazamiento forzado de población venezolana) y sobre la no aplicación (o aplicación limitada) de la Declaración de Cartagena ha sido reflejado también en las evaluaciones de las estrategias de país de ACNUR en Ecuador (2022) y México (2021). Asimismo, numerosas publicaciones especializadas en derecho internacional y derecho al refugio y de organizaciones especializadas en derechos humanos describen tanto buenas prácticas como brechas en la respuesta legal y de protección de los estados al desplazamiento forzado de población venezolana.

⁸⁴ Ha habido varios procesos de regularización y documentación en Perú; en resumen:

En 2017, el Decreto Supremo No. 002-2017-I estableció el procedimiento igual para otorgar el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) a las personas extranjeras que habían ingresado al Perú regularmente. Estado aprobó medidas similares específicamente para personas de Venezuela.

En 2018, el Decreto Supremo No. 001-2018-IN otorgó un PTP por un año a las personas de nacionalidad venezolana que ingresaron al territorio peruano regularmente.

En 2020, el Decreto Supremo No. 010-2020-IN aprobó las medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la condición migratoria de los extranjeros, y otorgó un Carné de Permiso de Permanencia Temporal (CPP) para regularizar a la población extranjera con estatus migratorio irregular en el país, ya sea por sobrepasar el período de permanencia autorizado o por ingresar al país de manera irregular. A los solicitantes aprobados para el permiso se les otorgó un Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP), que permitía permanecer en el país y autorizaba a trabajar por un año.

En 2023 se aprobó el Decreto Supremo N° 003-2023/IN con la finalidad de regularizar a los migrantes para que una vez identificados y con un documento válido del Estado peruano, puedan realizar actividades en el marco de la ley. Una de las medidas permite a los beneficiarios del Permiso Temporal de Permanencia – (CPP) acceder a la calidad migratoria Especial Residente, mediante la cual pueden obtener el Carné de Extranjería y la residencia por el periodo de un año, prorrogable. De esta manera, los beneficiarios del CPP podrán mantener una situación migratoria regular. También se aprobó una amnistía de multas por incumplimientos administrativos. Recientemente (noviembre 2023), el Decreto Legislativo 1582 establece un Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional (PASEE) contra los migrantes con situación irregular (que no se hayan regularizado en el procedimiento anterior) y contra quienes cometan delitos que pueden acarrear la expulsión.

permitir acceso a otros servicios sociales y, especialmente, contribuir a la integración local como principal solución duradera en Perú.

Redes de organizaciones sociales, incluyendo OBC, organizaciones de fe y lideradas por personas refugiadas

52. **El posicionamiento y capacidad operacional de ACNUR en Perú se ha desarrollado en buena medida gracias a alianzas clave con diversas organizaciones** sociales con amplia experiencia en el trabajo social y comunitario. A su vez, ACNUR ha influido en ONG y OBC nacionales en tres ámbitos principales:

- Integración de la movilidad humana y de la perspectiva de asilo y de protección internacional en las misiones y estrategias organizacionales y en el trabajo social o barrial de organizaciones de base. La visibilización, análisis y comprensión de las complejidades del desplazamiento forzado de población venezolana en sus diferentes fases y las implicaciones para las comunidades de acogida han sido temáticas que han generado complementariedad y sinergias entre ONG nacionales y ACNUR.
- Desarrollo de capacidades organizacionales, reforzando ámbitos clave de la gestión y desempeño de organizaciones sin ánimo de lucro (p.ej. planificación, monitoreo, justificación y rendición de cuentas, comunicación, sistemas y herramientas de gestión). El acompañamiento técnico y presupuestario continuado de ACNUR y la cercanía entre equipos de ACNUR y ONG ha sido positivamente valorado⁸⁵.
- Coordinación y articulación del trabajo en red, tanto haciendo parte del GTRM (nacional o local), como estableciendo mecanismos de trabajo conjunto (p.ej. generación y análisis de información compartida, protocolos comunes, circuitos de derivación de casos).

53. **ACNUR también ha influido significativamente en el impulso a organizaciones (y redes) de fe preexistentes (p.ej. ENCUNTROS, CIREMI, Misión Scalabriniana) y de organizaciones lideradas por personas refugiadas venezolanas** instaladas en Perú⁸⁶, en lo que supone uno de los principales aspectos diferenciales y logros de la operación.

Donantes

54. La influencia de ACNUR en los donantes se ha reflejado en dos ámbitos principales. En primer lugar, el GTRM (y el co-liderazgo de ACNUR) han sido decisivos para **mobilizar financiación internacional** para la respuesta una crisis de desplazamiento crónicamente desfinanciada en relación a otras crisis humanitarias

⁸⁵ Encuesta socios

⁸⁶ Ver sección sobre construcción de alianzas más adelante.

a gran escala^{87, 88}. Donantes como por ejemplo Canadá o EEUU han valorado la participación en el GTRM como un criterio de elegibilidad para el acceso a fondos.

55. En segundo lugar, el rol de ACNUR (tanto individualmente como a través del GTRM) ha influenciado en las **estrategias y visiones operacionales de los donantes**. Los donantes se han interesado en respuestas conjuntas (interagenciales) regionales que han demostrado ser capaces de coordinar esfuerzos, operacionalizar sinergias y ganar en eficiencia frente a movimientos de población transfronterizos. En Perú, el desarrollo del reasentamiento (como parte de las soluciones duraderas apoyadas por ACNUR) se ha convertido en ámbito de actuación de interés para EE.UU. y Canadá, con niveles de financiación crecientes en los dos últimos años.

Sistema de Naciones Unidas (SNU)

56. **ACNUR inicia actividades en Perú en 2018, dependiendo de la Oficina multi-país con sede en Argentina, hasta que en 2020 entra en vigor el Acuerdo de Sede. El establecimiento de una Oficina de país con plenas capacidades** (administrativa, técnica, económica y logísticamente) permite a ACNUR disponer de una de las presencias sobre el territorio más extensas del SNU. El lanzamiento de la plataforma R4V (o GTRM⁸⁹) en 2018 supuso un hito en términos de la arquitectura humanitaria para responder al desplazamiento forzado de población venezolana y transformó el rol de ACNUR en Perú (y en las Américas) al asumir el co-liderazgo del GTRM con OIM.
57. **ACNUR pasó de tener una presencia muy limitada en 2018 a representar en 2020 el 11% (18 millones USD) de los fondos ejecutados o movilizados por el SNU⁹⁰ y el 9% (13,6 millones USD) en 2022 de los fondos ejecutados⁹¹**. En el caso de OIM, el presupuesto ejecutado en 2020 representó el 4% (6,4 millones USD) de los fondos ejecutados o movilizados por el SNU y en 2022 representó el 29% de

⁸⁷ Dany Bahar, Meagan Dooley (2019) Venezuela refugee crisis to become the largest and most underfunded in modern history. Brookings Institution Washington, D.C.

Financial Times (2020) Venezuela's refugee crisis needs a proper response (<https://www.ft.com/content/af000cac-2d51-11ea-bc77-65e4aa615551>) THE SYRIAN AND VENEZUELAN Carlos Abaunza (2023) Refugee and migrant crises. A comparative analysis of the regional response to large-scale displacement. Center for Migration and Refugee Studies (CMRS), American University in Cairo.

⁸⁸ Venezuela Regional Refugee and Migrant Response Plan (RMRP): <https://fts.unocha.org/plans/1069/summary>

⁸⁹ En abril de 2018, el Secretario General de las Naciones Unidas dio instrucciones a la OIM y a ACNUR para que dirigieran y coordinaran la respuesta regional a la situación de los refugiados y migrantes de Venezuela. A raíz de esta dirección, se estableció la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial (R4V o GTRM), como un foro para coordinar los esfuerzos de respuesta en 17 países de América Latina y el Caribe. En Perú, el GTRM Está conformado por más de 100 organizaciones, entre agencias del sistema de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Medialuna Roja, Iglesias y otras organizaciones de fe, Academia, Embajadas, donantes e instituciones financieras.

⁹⁰ Informe anual ONU Perú 2020

⁹¹ Informe anual ONU Perú 2022 (Informe anual 2021 n.d.)

los fondos ejecutados por el SNU(44,7 millones USD). Entre 2020 y 2022, OIM sextuplicó su presupuesto⁹².

58. **En el UNDAF 2017- 2021, ACNUR aparecía como agencia no residente y la población refugiada no figuraba entre los ejes de acción del Marco de cooperación en el Perú.** Aun así, la evaluación del UNDAF (nov 2021) destacó la receptividad del Equipo País de las Naciones Unidas, (UNCT, siglas en inglés) para responder a nuevas necesidades emergentes durante el periodo, incluyendo a refugiados y migrantes (además de la COVID-19 y la emergencia climática de El Niño). La evaluación también identificó la contribución de las agencias al GTRM como uno de los principales logros y recomendó incluir a refugiados y migrantes en el siguiente UNSDCF (con especial atención a la generación de evidencia, la incidencia y comunicación en relación a una temática sensible y la regularización migratoria y la inclusión económica). El SNU, a través de la OCR y en coordinación con ACNUR y OIM, respondió de manera oportuna a las prioridades expresadas por el GdP a partir 2019 para asistir a la población refugiada y migrante, en particular durante la pandemia, en un contexto de relaciones fluidas entre SNU y GdP pero de controversia creciente en materia de movilidad humana.
59. **El Marco de Cooperación del SNU en Perú 2022 -2026, retoma los resultados y recomendaciones de la evaluación y la integración de la población refugiada y migrante venezolana aparece como un ámbito prioritario.** El SNU incluyó el fortalecimiento de las capacidades nacionales en diversos sectores (debido a que la atención a la población venezolana en Perú no se estaba produciendo de manera uniforme e integral). ACNUR aparece ya como una agencia residente y participando en las cuatro prioridades estratégicas⁹³. Las actualizaciones realizadas en los análisis comunes del SNU en el país (2021 y 2022) detallan con más precisión la situación de refugiados y migrantes venezolanos, reflejan los cambios en necesidades de dicha población e incorporan modificaciones en tres de las cuatro prioridades estratégicas del Marco de cooperación.
60. En este contexto y con ACNUR como agencia consolidada en Perú, **las necesidades de la población refugiada y migrante venezolana se incorporaron a la Red Humanitaria Nacional (además del Marco de cooperación),** ACNUR asumió el liderazgo del sector de protección. El trabajo conjunto entre el GTRM (especialmente a través del co-liderazgo de ACNUR y OIM de la Respuesta de Coordinación de Emergencia para Refugiados y Migrantes) y la Red Humanitaria Nacional ha contribuido a integrar las necesidades de refugiados y migrantes en las acciones de preparación y respuesta a emergencias de actores estatales, en particular frente al fenómeno de El Niño,.

⁹² Los fondos reportados en los Informes anuales de ONU Perú no necesariamente coinciden con los datos de ejecución presupuestaria propios de cada agencia ya que pueden existir diferencias entre las fechas de elaboración de los informes al SNU y de cierre contable de los ejercicios de cada agencia. En cualquier caso, las cifras reportadas al SNU permiten una visión de conjunto y relativamente homogénea de la movilización y ejecución de fondos entre agencias.

⁹³ PE1: Bienestar de las personas e igualdad en el acceso a oportunidades; PE2: Gestión del ambiente cambio climático y riesgo de desastres; PE3: Competitividad y productividad inclusiva y sostenible; PE4: Gobernanza democrática efectiva y equitativo ejercicio de ciudadanía

¿Cómo ayudó este co-liderazgo al papel de ACNUR en Perú?

61. **El co-liderazgo del GTRM ha generado un reconocimiento al trabajo de ACNUR (y OIM) en la gestión un mecanismo de respuesta conjunta en torno al cual existe un amplio consenso, en términos de coordinación, representatividad y participación⁹⁴, generación de información y datos⁹⁵, análisis integral de los flujos y necesidades a escala regional y nacional⁹⁶ y movilización de fondos.** Desde 2018, el GTRM ha estado integrado en la gobernanza del UNCT (como parte de los mecanismos de coordinación que incluyen actores externos en el “nivel de asesoría y apoyo especializado”⁹⁷) y ha interactuado regularmente con la MTIGM⁹⁸, en el marco de la Política Nacional Migratoria 2017 – 2025.
62. El co-liderazgo del GTRM ha contribuido al posicionamiento organizacional de ACNUR frente a instituciones de gobierno y organizaciones nacionales e internacionales implicadas en la respuesta, en diferentes ámbitos:
- **El GTRM de Perú es considerado uno de los más activos y mejor estructurados de la región**, en términos de representatividad, organización interna e interlocución⁹⁹. El GTRM ha actuado como una plataforma legítima para comunicar y abogar en temas importantes de manera neutral y colectiva (p.ej. abogacía con parlamentarios en pro de cambios legislativos, amnistía de multas, campañas y acciones contra el rechazo o xenofobia a refugiados y migrantes, apoyo a la integración y regularización), sobre los cuales una organización por sí sola no hubiera podido incidir suficientemente.
 - **El co-liderazgo del GTRM ha contribuido a posicionar a ACNUR como una organización de referencia y visible en el ámbito de la movilidad humana y la protección frente instituciones de gobierno en los diferentes niveles de las administraciones públicas, organizaciones internacionales y donantes en Perú.**
 - **El co-liderazgo y trabajo conjunto de ACNUR y OIM en el GTRM también ha sido decisivo para armonizar un discurso conjunto, reforzar la incidencia institucional** (p.ej. poderes ejecutivo, legislativo y judicial), visibilizar y priorizar en la agenda política y del SNU cuestiones de asilo, protección internacional y, en general, las necesidades de la población venezolana en Perú. No obstante,

⁹⁴ El número de organizaciones participantes en el GTRM se ha ido incrementando hasta ser la plataforma con el mayor número de socios de la región, incluyendo la presencia de 13 organizaciones de población venezolana desde 2021, y un 75% de socios reportando regularmente al GTRM (informantes internos). La presencia de GTRM locales en varias ciudades de frontera y con presencia relevante de población venezolana complementa el trabajo a nivel central.

⁹⁵ <https://www.r4v.info/es/peru>

⁹⁶ <https://www.r4v.info/es/PERCapituloMRP2023-2024>

⁹⁷ Marco de cooperación de las Naciones Unidas en Perú; arquitectura de la gobernanza.

⁹⁸ La Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) es una comisión multisectorial adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). Fue creada en 2011 por el Decreto Supremo N° 067-2011-PCM, y constituida de manera permanente para coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria. La MTIGM está conformada 23 instituciones del Estado, 3 entidades observadoras, 4 agencias de las Naciones Unidas, y 19 representantes de la Sociedad Civil.

⁹⁹ Informantes internos y externos

se identifican lagunas y oportunidades para reforzar y hacer más eficiente el trabajo del co-liderazgo.

- **En un contexto de movilidad humana donde las personas venezolanas no siempre han solicitado asilo ¹⁰⁰ y de un discurso político, mediático y social predominantemente migratorio, el co-liderazgo ha permitido proporcionar una respuesta sin distinción, y ofrecer una doble respuesta** (permanencia migratoria y estatus de protección o asilo), incorporando elementos de protección internacional. En el caso de ACNUR, el co-liderazgo del GTRM le ha permitido tener legitimidad y presencia en foros nacionales y regionales relacionados con la movilidad humana.

63. No obstante, el co-liderazgo del GTRM también ha confrontado a ACNUR a retos organizacionales y operacionales.

- **La inversión en recursos dedicados a generación y análisis de datos ha reforzado la proyección pública y legitimidad del GTRM pero ha consumido recursos internos** que no han podido dedicarse a otros análisis en cuestiones de protección o sectoriales más detallados y a potenciar acciones de incidencia propia. El debate sobre la visibilidad de ACNUR en el marco del GTRM ha presentado un equilibrio difícil entre ventajas (los aportes de información por parte de ACNUR han sido reconocidos y evidentes bajo su rol de colíder) e inconvenientes (visibilidad reducida de ACNUR bajo el paraguas del GTRM).
- **La carga de trabajo que ha supuesto para algunas posiciones combinar las funciones internas de la operación con las labores de apoyo al GTRM** (conformado por más de 100 organizaciones) ha dificultado y, en ocasiones, imposibilitado la coordinación adecuada de los sectores liderados por ACNUR (protección, CBI, necesidades básicas, comunicación). La coordinación del GTRM ha coexistido con la participación en otros foros, lo que ha añadido complejidad adicional. Además, no siempre los profesionales de ACNUR encargados de la coordinación del GTRM han dispuesto del tiempo necesario (debido a la complejidad del rol de coordinación de múltiples foros y organizaciones) y de una formación o preparación específica para las tareas de coordinación en una arquitectura de la respuesta humanitaria compleja.

¿Qué se puede aprender de la relación con OIM en el co-liderazgo del GTRM?

64. Los aprendizajes principales del co-liderazgo con OIM del GTRM, incluyen los siguientes¹⁰¹:

¹⁰⁰ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es categórica al señalar que las personas provenientes de Venezuela deben ser reconocidas, prima facie, como personas refugiadas bajo la declaración de Cartagena. En efecto, la gran mayoría de personas que salen de Venezuela se desplaza por inminentes amenazas a su vida, integridad y libertad como consecuencia de la violación masiva de derechos humanos. (Inter-American Commission on Human Rights. Personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela: aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 20 de Julio de 2023. p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L) ISBN 978-0-8270-7728-7).

¹⁰¹ Informantes internos y externos, encuesta personal ACNUR

- **El co-liderazgo del GTRM, además de poner en práctica el mandato otorgado por el Secretario General de NNUU en 2018, permite operacionalizar consistentemente en Perú las orientaciones de marcos globales¹⁰², regionales¹⁰³ y de acuerdos entre las dos agencias¹⁰⁴ (y bajo la óptica del SNU, el co-liderazgo del GTRM supone un ejemplo de *Delivering as One* y de *New Ways of Working*).**
- **Desde un punto de vista operacional, el co-liderazgo permite reforzar la complementariedad entre agencias para apoyar la respuesta del estado y responder a las necesidades de las personas, reduciendo la competencia por visibilidad, fondos, socios o espacios humanitarios, a pesar de dificultades y brechas. La ganancia en eficiencia¹⁰⁵ es positiva frente a la reducción progresiva de financiación de la respuesta¹⁰⁶ y un país de renta media-alta con instituciones de gobierno y políticas públicas estructuradas.**
- **El co-liderazgo permite una mejor interlocución y capacidad de acción frente a las instituciones, una respuesta más comprehensiva y coordinada entre múltiples organizaciones implicadas en la respuesta y un ejemplo de trabajo interagencial.**
- **La planificación y armonización conjunta entre colíderes favorece la convergencia en enfoques y herramientas de trabajo en ámbitos clave (p.ej. monitoreos de frontera, informes a instituciones de gobierno, bases de datos sobre empleabilidad), aunque exige precisar los niveles de dedicación y movilización de recursos de cada colíder para evitar dedicaciones y compromisos dispares o variables.**

¿Cuáles fueron los resultados de estas acciones (intencionados y no intencionados) y los factores (decisiones, cambios de contexto) facilitadores u obstaculizadores de la consecución de resultados?

65. La tabla siguiente (Tabla 1) presenta una síntesis de los resultados intencionados y no intencionados más destacados¹⁰⁷.

Tabla 1: Síntesis de los resultados intencionados y no intencionados

¹⁰² Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, Pacto Mundial sobre los Refugiados, Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, *United Nations Network on Migration*

¹⁰³ Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección en 2022

¹⁰⁴ Carta Conjunta entre OIM y ACNUR de febrero 2019, Marco de actuación OIM/ACNUR de junio 2022, llamado de ACNUR y OIM solicitando una respuesta conjunta a los refugiados y migrantes en las Américas en 2023

¹⁰⁵ No se dispone de mediciones o parámetros cuantitativos pero ha sido expresado por varios informantes externos e internos

¹⁰⁶ <https://fts.unocha.org/countries/175/summary/2022>

¹⁰⁷ Ver más detalles en el capítulo de Eficacia.

Resultados intencionados

- Gestión de la respuesta de urgencia (legal, de protección y humanitaria – incluyendo la activación de la calificación migratoria humanitaria) a momentos críticos del desplazamiento forzado de población venezolana en zonas de frontera apoyando a diversas instituciones del estado (CEPR y SNM, además de otras instancias centrales, regionales y locales) y ONG.
- Respuesta humanitaria sostenida a las necesidades de la población venezolana, en zonas de frontera, rutas de tránsito y localidades de instalación, reactiva y adaptada a crisis sucesivas (p.ej. pandemia-, El Niño) y a cambios en el contexto (p.ej. militarización de fronteras).
- Refuerzo y digitalización del sistema nacional de asilo, en particular las capacidades técnicas, humanas y logísticas de la CEPR a nivel central y descentralizado (ODE).
- Refuerzo de conocimientos y capacidades en materia de asilo, protección internacional y derechos de la población venezolana de un amplio abanico de administraciones públicas, ONG y OBC en Lima y ciudades con elevada presencia migratoria (gracias especialmente a la inversión en generación de evidencia y una buena capacidad de dialogo con instituciones centrales y descentralizadas).
- Facilitación de procesos gubernamentales de regularización migratoria como mecanismo esencial para permitir el acceso a la documentación, a servicios sociales y contribuir a la integración local de la población venezolana.
- Empoderamiento de OBC y de fe y de organizaciones lideradas por personas refugiadas para potenciar sus capacidades de incidencia y promover la integración local.

Resultados no intencionados

- Desbordamiento del sistema nacional de asilo, acumulación de solicitudes (*backlog*), inconsistencias en la calidad de datos del *backlog* y limitaciones a las solicitudes de asilo desde 2020 debido al recurso a la solicitud de asilo como mecanismo excepcional.

66. La tabla siguiente (Tabla 2) presenta una síntesis de los principales factores facilitadores e inhibidores¹⁰⁸ de los resultados anteriormente mencionados.

¹⁰⁸ Ver más detalles en el capítulo de Eficacia.

Tabla 2: Síntesis de los principales factores facilitadores e inhibidores

Factores facilitadores	Factores inhibidores
<p>Externos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estado garantista en derechos¹⁰⁹, favorable a la protección y comprometido con el asilo, la protección internacional¹¹⁰ y la integración local (en particular mediante los diferentes procesos de regularización). • Relaciones institucionales con la CEPR y la SNM fluidas y constructivas, y compromiso y profesionalidad de funcionarios de nivel político y técnico. • Alianzas consolidadas con ONG internacionales y nacionales (incluyendo OBC) con experiencia de trabajo en barrios y comunidades y presencia territorial. • Liderazgos de personas venezolanas destacados y aceptados entre la población venezolana para actuar como representantes creíbles y legitimados. <p>Internos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transición rápida de operación ACNUR dependiente de la oficina multi-país de Argentina a una operación plenamente constituida. • Co-liderazgo del GTRM con OIM, buena comunicación en general entre agencias y rol de facilitación de la Oficina del Coordinador Residente (OCR). • Personal nacional con elevado nivel de conocimiento del entorno operacional, adecuada preparación y compromiso. • Capacidades instaladas y expertise en generación de datos y evidencia. • Capacidad de relacionamiento con las instituciones nacionales. 	<p>Externos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infra-financiamiento crónico de la respuesta integral al desplazamiento forzado de población venezolana. • Rotación de funcionarios en las administraciones públicas, en niveles políticos y técnicos. • Contexto político inestable y situación macroeconómica desfavorable para impulsar la integración local. • Crecientes requisitos migratorios para la entrada al territorio de la población venezolana. • Rechazo y xenofobia persistente frente a la llegada e instalación de población venezolana. • Pandemia de COVID-19 e impacto en necesidades humanitarias y en repriorización de intervenciones. • Reticencia del GoP a aplicar la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena y la legislación nacional. <p>Internos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Déficit crítico de personal ACNUR (y rotaciones) en la operación frente a un amplio portafolio de programas e intervenciones sectoriales y diversidad de prioridades. • Complejidad y largos plazos en los cambios en sistemas de planificación y gestión de ACNUR (como parte del <i>Transformation process</i>), en particular de planificación y monitoreo, y burocracia e ineficiencias en procedimientos internos.

¹⁰⁹ Equal rights protection index, Peru (<https://ourworldindata.org/grapher/equal-rights-protection-index?tab=chart&facet=none&country=-PER>)

¹¹⁰ Desde 1964 Perú es Estado Parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y desde 1983 de su Protocolo de 1967. En 2014 Perú adhirió a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) y a la Convención para reducir los casos de Apatridia (1961). La legislación nacional sobre refugiados en Perú incluye principios clave de protección, como la no devolución, no sanción por entrada irregular, confidencialidad, reunificación familiar y no discriminación. La Ley de Migraciones de 2017 contiene también salvaguardas de protección de los refugiados (p.ej. disposiciones para la regularización de personas que permanecen en el país irregularmente y protección de grupos especialmente vulnerables). Perú también se adhirió al Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018.

4.1.2. ¿Cómo las acciones de ACNUR apoyaron el Proceso de Quito liderado por los gobiernos de la región, y el liderazgo del Gobierno de Perú en el Plan de Acción del Proceso de Quito (2021)?

67. **ACNUR (bilateralmente y a través del GTRM) ha apoyado la Presidencia Pro Tempore del Proceso de Quito¹¹¹ del GdP¹¹²**, durante la cual se ha favorecido el intercambio de buenas prácticas y el alineamiento de las iniciativas de regularización migratoria entre países de la región, el fortalecimiento de iniciativas sectoriales en relación al desplazamiento forzado de población venezolana (en especial experiencias en salud e integración socio-económica), la comunicación entre la MTIGM, instancias similares en países vecinos y el GTRM. La colaboración entre la Cancillería y ACNUR ha sido positivamente valorada, especialmente considerando las limitaciones de ambas organizaciones para responder a las demandas de diversos foros y procesos regionales.
68. **Desde la óptica de ACNUR, el Proceso de Quito ha contribuido a abordar cuestiones de protección en el desplazamiento forzado de población venezolana en un marco regional coherente y movilizar a otros actores¹¹³**. Desde la óptica del GdP, la Presidencia Pro Tempore ha sido una plataforma que ha permitido visibilidad y proyección de la Política Nacional Migratoria 2017-2025, enmarcada en la política exterior del Perú y sus compromisos en relación a la Agenda 2030.
69. **No obstante, la dinámica del Proceso de Quito y del Plan de acción parece haberse diluido en un contexto con otros foros regionales** (p.ej. Comunidad Andina¹¹⁴, MERCOSUR¹¹⁵, Declaración de Los Ángeles¹¹⁶, Conferencia Sudamericana de Migraciones¹¹⁷) y limitaciones del propio proceso (p.ej. limitada traslación a la práctica de las declaraciones conjuntas, del monitoreo de resultados y de la sistematización de las buenas prácticas y grados de implicación diferentes entre los estados¹¹⁸).

¹¹¹ El Proceso de Quito es una iniciativa intergubernamental surgida en Quito en 2018 que pretende establecer mecanismos y compromisos no obligatorios con el fin de coordinar la respuesta a los retos impuestos por la movilidad humana a nivel regional. Actualmente el Proceso está integrado por 14 países de la región. Para más información, consultar: <https://www.procesodequito.org>

¹¹² Septiembre 2020 a Mayo 2021

¹¹³ Francisco Rey, Beatriz Abellán, Andrés Gómez (2021) La aplicación del enfoque de “triple nexo” entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz en el contexto de los flujos migratorios de Venezuela. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. Madrid

¹¹⁴ <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/aprueban-estatuto-migratorio-andino-que-establece-residencia-temporal-y-permanente-en-paises-de-la-can/>

¹¹⁵ <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/foro-especializado-migratorio-del-mercosur>

¹¹⁶ <https://www.acnur.org/noticias/news-releases/acnur-acoge-con-beneplacito-la-declaracion-de-los-angeles-sobre-migracion-y>

¹¹⁷ <https://csmigraciones.org/es>

¹¹⁸ José Carlos Exebio Quintana (2021) Tesis de grado académico de maestro en diplomacia y relaciones internacionales; el impacto del Proceso de Quito en la respuesta peruana a la crisis migratoria venezolana desde los ámbitos de la gobernanza migratoria y la cooperación internacional durante el periodo 2018-2021. Academia diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar, Maestría en diplomacia y relaciones internacionales.

4.1.3. ¿En qué medida y de qué manera ACNUR contribuyó o dificultó el desarrollo de un marco de gobernanza¹¹⁹ en materia de desplazamiento¹²⁰ y protección, y alineamiento con los marcos internacionales?

70. **El marco de gobernanza institucional, de política pública y, en buena medida, legal era preexistente al despliegue institucional y operacional de ACNUR en Perú para responder a las necesidades del desplazamiento forzado de población venezolana¹²¹ y estaba razonablemente alineado con estándares internacionales. Desde 2019, ACNUR ha contribuido a reforzar capacidades técnicas, humanas y logísticas de las instituciones nacionales en materia de asilo (CEPR, SNM, Defensoría del Pueblo) y a introducir elementos de protección alineados con estándares internacionales en la implementación de política pública y leyes nacionales.** A modo de ejemplo, ACNUR ha incidido (con OIM y otras organizaciones) en la modificación del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) para la amnistía de multas de la SNM, en el acceso al territorio y la no-devolución, el refuerzo de las capacidades de procesamiento de solicitudes de asilo de la CEPR, la estandarización de los procedimientos de solicitud de la condición de refugiado en frontera, la promoción de los diferentes procesos de regularización migratoria y, por tanto, en el acceso a derechos e inclusión, aunque parcialmente.

71. **A pesar de la incidencia de ACNUR, OIM, GTRM y otros actores, algunas decisiones de política pública y normas aprobadas en relación a la migración y el asilo han presentado brechas y han contravenido tanto el marco normativo nacional como marcos de referencia internacionales, en un contexto de endurecimiento de la política migratoria y de estigmatización creciente de la población venezolana, en especial a partir de 2023.** Organizaciones nacionales e internacionales¹²² y diversas publicaciones¹²³ han documentado barreras al ingreso y permanencia en el país de las personas solicitantes de asilo que no están alineadas con los marcos internacionales de protección (p.ej. aplicación limitada de

¹¹⁹ La gobernanza hace referencia a todos los procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad (CEPAL).

¹²⁰ El término desplazamiento aquí se asocia a “migración forzada” (IOM Glossary on Migration, 2019), y a “otras personas en necesidad de protección internacional” (ACNUR) en un contexto de movimientos mixtos, para diferenciarlo del “refugio” y del “desplazamiento interno” (fenómeno no documentado por el momento en Perú).

¹²¹ Ver anexo con la compilación de las instituciones, políticas públicas y leyes más relevantes que conforman el marco de gobernanza de la migración y del refugio en el Perú.

¹²² ACNUR (informes anuales), Defensoría del Pueblo, Amnistía internacional, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), Poder Judicial del Perú

¹²³ Blouin, Cécile. 2021. “Complejidades y contradicciones de la política migratoria hacia la migración venezolana en el Perú”. *Colombia Internacional* 106: 141-164. <https://doi.org/10.7440/>

Feline Freier, Marta Luzes (2019) Propuesta de política pública; hacia fronteras humana. Los impactos adversos de las visas humanitarias. Universidad del Pacífico, Centro de investigación. Lima
Freier, L.F., Berganza, I., & Blouin, C. (2020). “The Cartagena Refugee Definition and Venezuelan Displacement in Latin America,” *International Migration*.

Berganza, I., Blouin, C., & Freier, L.F. (2020). “El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano.” *Revista Chilena de Derecho*, 47 (2): 385-410.

Castro Padrón, Marta y Freier, Luisa Feline. «¿Invisibles o invisibilizados? La COVID-19 y los solicitantes de refugio venezolanos en Perú». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 129 (diciembre de 2021), p. 31-55. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.31

la Declaración de Cartagena, regulación de la entrada de extranjeros al territorio nacional sin la determinación de excepciones, instauración de requisitos de entrada al país, despliegue militar en zonas fronterizas, limitaciones a la presentación de solicitudes de asilo, no expedición de carnés de solicitantes de asilo, falta de interoperabilidad de sistemas entre las autoridades migratorias y de asilo, y un procedimiento excepcional para la expulsión de extranjeros en situación irregular)¹²⁴.

4.1.4. ¿En qué medida y de qué manera ACNUR ha contribuido a la construcción de alianzas en materia de desplazamiento y protección?

72. El establecimiento de alianzas formales, estables y fluidas (incluyendo el acompañamiento y la asistencia técnica, logística y económica de ACNUR a la CEPR, a la SNM y a la Defensoría del Pueblo) han sido cruciales para apoyar al estado peruano a cumplir con algunas de sus obligaciones internacionales en materia de asilo y protección internacional y en responder a un desplazamiento forzado de población venezolana que desbordó las capacidades nacionales. Además, el despliegue operacional de ACNUR a partir de 2017 en Tumbes (frontera norte, en un momento crítico del desplazamiento) y, progresivamente, en Tacna (frontera sur), Lima y otras localidades ha sido determinante para establecer alianzas con las autoridades regionales y locales, aunque en este caso la intensidad y resultados de las colaboraciones presenta variabilidad en función de circunstancias locales. ACNUR ha estructurado sus alianzas con administraciones públicas clave firmando *Project Partnership Agreement* (PPA) anuales, memorandos de entendimiento y otros acuerdos puntuales. En el caso de algunas administraciones públicas, los PPA han supuesto procedimientos adicionales (basado en normas y estándares ACNUR) que no eran coincidentes con los procedimientos regulares de la administración pública.

73. Las colaboraciones de ACNUR con el INEI, otras instituciones y universidades han contribuido a generar datos y evidencia esenciales para la caracterización y comprensión del desplazamiento; los resultados han servido tanto para orientar política pública y acciones de gobierno como estrategias y programas de ACNUR, GTRM y otras organizaciones. Las dos Encuestas Nacionales dirigidas a la Población Venezolana (ENPOVE 2018 y 2022) han sido los ejercicios de caracterización más completos sobre la población refugiada y migrante residente en el Perú y han permitido identificar tendencias de su instalación en el país. Otras colaboraciones, como por ejemplo con la Defensoría del Pueblo, han generado análisis sobre cuestiones legales (p.ej. derecho a la identidad¹²⁵) y con universidades se ha profundizado en análisis sectoriales o temáticos (p.ej. necesidades psicosociales¹²⁶).

¹²⁴ Defensoría del Pueblo

¹²⁵ Defensoría del Pueblo (2021) Serie Informes Especiales n.º 020-2021-DP. Derecho a la identidad de niñas y niños nacidos en el Perú durante la emergencia sanitaria debido a la pandemia por COVID19. Lima

¹²⁶ Cécile Blouin et al (2019) Una mirada a los impactos psicosociales en personas refugiadas y migrantes venezolanas alojadas en albergues en Lima (Perú). Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP), Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima

74. **ACNUR ha contribuido decisivamente a movilizar y estructurar el trabajo en red de un número creciente de actores en el GTRM, representativos del amplio espectro de organizaciones implicadas en la respuesta al desplazamiento forzado de población venezolana, cubriendo la totalidad de sectores relevantes¹²⁷ para una respuesta integral y consolidando el GTRM como plataforma central del “ecosistema” de protección, asistencia e integración.** El número de miembros del GTRM ha pasado de 68 en 2019¹²⁸ a más de 110 en 2023¹²⁹, incluyendo agencias, ONG nacionales e internacionales, Cruz Roja, iglesias, academia, embajadas, donantes e instituciones financieras. El despliegue progresivo de GTRM locales a partir de 2019 en Tumbes, Tacna y Arequipa ha facilitado la incorporación de autoridades y organizaciones locales y reforzado la cobertura y representatividad territorial. La interacción entre el GTRM y la MTIGM ha favorecido el alineamiento entre la arquitectura humanitaria de la respuesta y la instancia de gobernanza de la política nacional en migración, aunque se han documentado oportunidades para reforzar la convergencia entre la lógica humanitaria y la de política pública¹³⁰, 131.
75. **ACNUR ha establecido alianzas con cerca de 94 organizaciones entre los años 2019 a 2022, con el fin de responder al desplazamiento forzado de población venezolana en el Perú.** De estas organizaciones, casi el 30% son de ámbito gubernamental, seguidas por organizaciones civiles (20%) y de carácter comunitario (15%). Estas colaboraciones han permitido abordar de manera integral los desafíos asociados a la migración. La diversidad de alianzas refleja el enfoque integral de ACNUR para abordar el desplazamiento forzado.
76. **La capacidad operacional de ACNUR en Perú ha estado basada en gran medida en la colaboración con organizaciones con quienes ha establecido acuerdos de asociación anuales, con una importancia creciente de OBC, organizaciones de fe y lideradas por personas venezolanas** (mediante *Project Partnership Agreement* – PPA u otro). ACNUR ha pasado de una ONG nacional socia única en 2016¹³² (Encuentros) a 16 socios (incluyendo ONG internacionales y socios de gobierno) en 2019 y a 23 socios en 2022¹³³, con presencia en 7 provincias del Perú. Las ONG nacionales y OBC socias han representado el 44% de los fondos totales implementados entre 2019 y 2022. Además de las ONG y OBC nacionales con acuerdos formales, ACNUR ha colaborado e interactuado con otras ONG y OBC (incluyendo parroquias - o redes de organizaciones – CIREMI -) bajo otras fórmulas, quienes también han desempeñado roles decisivos (p.ej. acogida de la población venezolana en parroquias¹³⁴, asistencia durante la pandemia COVID-19). En

¹²⁷ Protección, necesidades básicas, integración, salud y nutrición, educación

¹²⁸ UNHCR 2019 Operations Plan Report.docx

¹²⁹ <https://www.r4v.info/es/peru>

¹³⁰ Informantes externos

¹³¹ Francisco Rey, Beatriz Abellán, Andrés Gómez (2021) La aplicación del enfoque de “triple nexo” entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz en el contexto de los flujos migratorios de Venezuela. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. Madrid

¹³² En aquel momento, la operación Perú formaba parte de la oficina multi-país gestionada desde Argentina.

¹³³ Se incluyen ONG constituidas como tales y también organizaciones de base comunitaria y de fe.

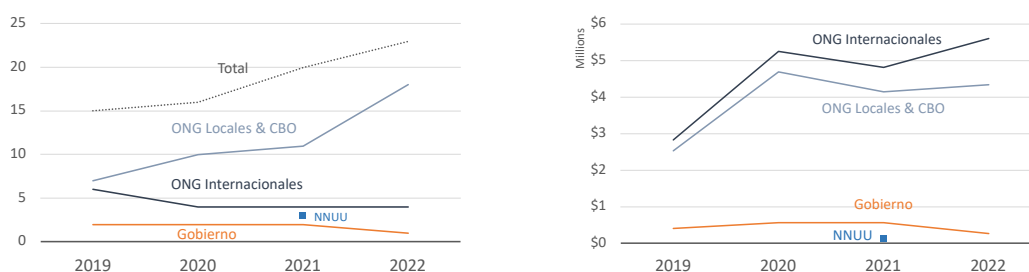
¹³⁴ Parte de la población venezolana, especialmente personas en situación irregular, ha recurrido a las parroquias como primer y principal mecanismo de ayuda y orientación, debido al temor de acudir a instancias oficiales y el desconocimiento de las redes y organizaciones de ayuda.

general, destaca la diversidad de actores involucrados, abarcando tanto al gobierno nacional como a organizaciones no gubernamentales a nivel nacional e internacional. Asimismo, la participación activa de organizaciones comunitarias en diferentes regiones, incluyendo zonas fronterizas como La Libertad, Madre de Dios, Puno, Tacna, Cuzco, Tumbes y Arequipa, resalta la descentralización y adaptación de las acciones de ACNUR, siguiendo su estrategia de localización, para abordar las necesidades de las comunidades afectadas.

77. **Para el período 2019-2022, los socios internacionales han recibido el 51% de los fondos destinados a los Acuerdos de Partenariado de Proyecto (PPA) anuales.** En 2019, Plan International y *The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (IFRC) representaron el 66% del presupuesto total destinado a organizaciones internacionales, constituyendo el 32% del presupuesto anual destinado a socios con PPA. Sin embargo, a partir de 2020, HIAS fue la organización internacional que recibió el mayor presupuesto, incrementando su presupuesto casi 8 veces en el 2022 en comparación al 2019. Por el contrario, *World Vision Internacional* solo recibió financiamiento en el 2019 y Acción Contra el Hambre, a pesar de haber incrementado su presupuesto 2.4 veces en el 2022 en relación al 2019, representa el 16% del total destinado a socios internacionales entre 2019-2022.

78. **Las ONG locales, OBC, organizaciones de fe y lideradas por personas refugiadas fueron el segundo gran grupo de socios¹³⁵ con mayor asignación presupuestaria mediante acuerdos anuales, destacando ENCUENTROS Servicios Jesuitas de la Solidaridad, que abarcó en promedio el 50% del presupuesto total destinado a organizaciones locales (2019-2022) y cerca del 22% del presupuesto total destinado a los socios.** El aumento en el presupuesto ha coincidido con el aumento en el número de organizaciones; el presupuesto a organizaciones locales en 2022 es 1,7 veces más alto que el presupuesto de 2019. En 2019 había 7 organizaciones locales y en 2022 se llega a 18 organizaciones (ver gráfico 1 a continuación). Finalmente, el presupuesto asignado a los dos socios gubernamentales ha representado el 5% del presupuesto a lo largo de estos 4 años.

Gráfico 1: Evolución del número de socios con PPA y de sus presupuestos asignados por ACNUR (2019 – 2022)



Fuente: ACNUR PERU Detailed OPS financials by Partner or UNHCR implementation

¹³⁵ Socios implementadores con PPAs y otro tipo de acuerdos.

79. **ACNUR ha contribuido al desarrollo organizacional del Comité Interreligioso para Migrantes y Refugiados (CIREMI), lo que ha permitido reforzar su visibilidad, capacidad de incidencia y fortalecer liderazgos comunitarios.** A través del CIREMI y Encuentros¹³⁶, ACNUR ha logrado poner en marcha los Centros de Apoyo a Refugiados y Migrantes (CAREMI) en barrios de Lima para proporcionar servicios a población refugiada y migrante y promover la integración. Los CAREMI han servido de referencia para la puesta en marcha de los Servicios de atención para migrantes y refugiados (SAMMIR) en 2023 con la SNM, con el fin de apoyar las regularizaciones migratorias. Los Migracentros y SAMMIR han sido las primeras experiencias de descentralización de servicios migratorios en Perú. Desde diciembre 2023, la CEPR tiene presencia en los SAMMIR con registro biométrico y expedición de carnés a los solicitantes de asilo¹³⁷.
80. **El acompañamiento de ACNUR a organizaciones lideradas por personas refugiadas, desde los inicios hasta ahora, ha logrado que 13 organizaciones lideradas por personas refugiadas dispongan de buenos niveles de implementación en sus comunidades, capacidad de movilización comunitaria, hagan parte del GTRM y brinden una oferta integral de servicios.** Con diferentes intensidades en función de capacidades e implantación, las organizaciones lideradas por personas refugiadas prestan servicios y gestionan proyectos en localidades clave y disponen de capacidad de abogacía y comunicación para incidir en pro de la integración y la convivencia pacífica.
81. **El establecimiento de alianzas entre ACNUR, el sector privado y administraciones públicas¹³⁸ para facilitar la integración socio-económica ha sido pertinente¹³⁹, ha permitido proporcionar herramientas (aunque a pequeña escala) para el acceso a medios de vida y generado algunos casos de éxito. No obstante, la incidencia frente al sector privado y la expansión de alianzas con empresas se ha visto confrontada a un contexto macroeconómico desfavorable, la pandemia, la normativa laboral¹⁴⁰, la burocracia en la contratación y convalidación de títulos, la limitada calificación de parte de la población venezolana y cierta xenofobia¹⁴¹.** Aun así, se logró lanzar la iniciativa “Empresas Integradoras¹⁴²” y sensibilizar sobre el potencial de la migración venezolana, establecer alianzas con empresas privadas y promover la responsabilidad social corporativa¹⁴³, convalidar diplomas de profesionales de la

¹³⁶ Proyecto Promoviendo la protección y búsqueda de soluciones duraderas para las personas refugiadas y migrantes

¹³⁷ Información proporcionada por ACNUR durante la elaboración del informe (fuera del alcance temporal de la evaluación).

¹³⁸ P.ej. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, bolsas de empleo de la Mancomunidad Municipal de Lima Norte, Ministerio de la Producción, Centro de Empleo Región Lambayeque (entre otros).

¹³⁹ UNHCR Participatory assessment 2019; OIOS Internal Audit Division, Report 2021/057. Audit of the operations in Peru for the UNHCR. 30 November 2021.

¹⁴⁰ Ley para la contratación de trabajadores extranjeros (D. L. N° 689) y su Reglamento (D.S N° 014-92-TR). Imponen un límite máximo de 20% de trabajadores extranjeros en empresas en Perú (entre otras limitaciones).

¹⁴¹ Equilibrium Social Development Consulting (2022) Evaluación de los proyectos de habilitación profesional y empleo financiados por ACNUR. Lima.

¹⁴² <https://empresasintegradoras.pe/>

¹⁴³ P.ej. ADECCO, Primax, PAVCO

salud, crear bases de datos sobre empleo, apoyar emprendimientos y capacitar en el acceso al trabajo.

4.1.5. ¿En qué medida ACNUR ha impulsado y asegurado la coherencia a lo largo del nexo entre ayuda humanitaria y desarrollo?

82. La respuesta de ACNUR ha incorporado intervenciones con óptica de desarrollo (p.ej. integración socioeconómica, inclusión en programas sociales) y de paz (p.ej. comunidades de acogida, coexistencia pacífica), pero su aplicación práctica ha sido reducida debido a la pandemia y a limitaciones de recursos. La componente de paz del nexo ha tenido más desarrollo a través de intervenciones comunitarias y escolares implementadas por socios (p.ej. campañas de cultura de paz, reducción de la discriminación, integración con jóvenes, convivencia sana, talleres)¹⁴⁴. Bajo la óptica de desarrollo, la inclusión en programas sociales gubernamentales ha sido parcial (p.ej. Cuna Mas^{145, 146, 147}) debido a los problemas de documentación de la población venezolana^{148, 149, 150}. La componente de desarrollo se ha identificado en la planificación en los sectores de agua y saneamiento, abrigo y medio ambiente (desarrollo sostenible y resiliencia de las comunidades) pero no se han documentado avances significativos a nivel de implementación. ACNUR ha explorado también colaboraciones con el Banco Interamericano de Desarrollo (en línea con los acuerdos regionales firmados) pero por el momento tampoco se han identificado acciones concretas.

¹⁴⁴ Informes anuales de socios ACNUR

¹⁴⁵ ACNUR Estrategia plur anual 2023 - 2026

¹⁴⁶ Organización Internacional para las Migraciones (2022) Estudio sobre seguridad alimentaria en población refugiada y migrante de Venezuela dificultades para su acceso a programas sociales de complementación alimentaria en Perú 2022. Lima

¹⁴⁷ El programa para la atención a la primera infancia, Cuna Más, ha venido atendiendo a población venezolana de manera extraordinaria, a través de acciones específicas para las familias en tránsito en la frontera entre Perú y Ecuador. En setiembre del 2018 el programa dispuso la prestación del servicio de cuidado a niños y niñas entre 6 y 36 meses con familias en tránsito en el CEBAF Tumbes, acción que se estableció en el marco de la declaración de emergencia emitida para los distritos de la zona ante el incremento de población internacional. El programa no está habilitado para niños de nacionalidad extranjera de manera regular.

¹⁴⁸ Blouin, C., Palla, I., Zamora, C. y Ruiz, Y. (2021). Inclusión social de personas migrantes y refugiadas durante la pandemia por COVID-19 en Perú. Documento de Trabajo CAMINAR Nr. 2. Disponible en: <https://www.caminaramericas.org/documentos>

¹⁴⁹ Por ejemplo, en Perú hay una pensión social no contributiva (Pensión 65) , pero a la que no pueden acceder las personas venezolanas, porque es solamente para nacionales peruanos en situación de extrema pobreza. Existe una pensión para personas con discapacidad severa o multiplicidad para nacionales o extranjeros, siempre que tengan la documentación requerida (

¹⁵⁰ Fundación Acción contra el Hambre América (2020) Estudio multisectorial en refugiados y migrantes de Venezuela que viven en Lima metropolitana.

4.2. Eficacia de los programas del ACNUR en Perú

PE2. ¿En qué medida ACNUR ha sido eficaz a la hora de promover el acceso al territorio y la estancia legal de refugiados y migrantes, ampliar la prestación de servicios de asistencia y protección dirigidos a personas con necesidades específicas, y apoyar el acceso a servicios de calidad a través de sistemas públicos, impulsando la integración local y las oportunidades de medios de vida?

Asilo, protección internacional y acceso al territorio. *En el marco del GTRM y en conjunto con la OIM, ACNUR ha logrado evidenciar la importancia de abordar, de manera complementaria entre el sistema de migración y el sistema de asilo, la respuesta al desplazamiento forzado de población venezolana, apoyando a administraciones públicas que no disponían de experiencia en gestión de la inmigración y del asilo a gran escala. ACNUR desempeñó un papel clave en facilitar el acceso al territorio durante 2018 y 2019 y mitigar parcialmente el riesgo de devolución. Posteriormente, a pesar de la abogacía de ACNUR y numerosas organizaciones, las restricciones a la entrada y al asilo establecidas por el GdP incrementaron el flujo de entradas irregulares y la exposición a riesgos de la población venezolana. El recurso generalizado al asilo como mecanismo para facilitar una entrada y permanencia temporal legal al territorio en 2018 y 2019 superó las capacidades de procesamiento y generó un backlog persistente que ya no es representativo de las solicitudes de asilo activas.*

Regularización migratoria, asistencia legal y necesidades específicas. *El trabajo conjunto del ACNUR y la OIM y su apoyo coordinado a la política migratoria del gobierno ha sido crucial para la regularización de refugiados y migrantes sin distinción y, por tanto, para facilitar la estancia legal de la población venezolana en su conjunto. La contribución del ACNUR ha sido eficaz para facilitar la integración local a través de los diversos procesos de regularización migratoria (incluido el asesoramiento migratorio y jurídico). Sin embargo, esto se ha hecho a expensas del recurso a mecanismos de protección internacional, lo que ha creado una especie de zona gris entre las funciones del ACNUR y de la OIM. Los diferentes procesos de regularización migratoria, a pesar de contar con el apoyo de ACNUR y otras organizaciones, no han puesto en práctica medidas específicas para facilitar el acceso a la documentación, la permanencia y la protección de perfiles vulnerables. ACNUR ha integrado sistemáticamente en sus intervenciones un foco en perfiles vulnerables y de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas. Aun así, los apoyos brindados a las administraciones públicas y organizaciones trabajando para la prevención, asistencia y manejo de casos de violencia de género (VdG) y de protección de la infancia han sido insuficientes debido a limitaciones de recursos.*

Asistencia humanitaria. *El agravamiento de las necesidades derivadas de crisis superpuestas (desplazamiento forzado de población venezolana y pandemia) motivó una generalización de la asistencia humanitaria de ACNUR, en particular*

de la asistencia en efectivo distribuido a través de los socios, que amplió el alcance poblacional pero diluyó el foco de protección. El trabajo en protección, implementado en gran medida a través de los socios, ha presentado variabilidad lo que ha generado brechas en la identificación y manejo de casos. La armonización y simplificación de las ayudas CBI en 2023 (en paralelo a la implementación directa por parte de ACNUR) ha contribuido a la racionalización de los tipos de CBI, la normalización de los importes y los criterios, y a menores riesgos de incoherencias y de fraude.

Inclusión, salud y educación. Los esfuerzos de ACNUR han permitido incluir en el Seguro Integral de Salud a casos críticos pero no han contribuido a ampliar significativamente la cobertura sanitaria a refugiados y migrantes (excepto durante la pandemia). En educación, las contribuciones de ACNUR han incidido en el acceso a la educación de niñas, niños y adolescentes (NNA) venezolanas y apoyado la gestión de casos a nivel local, así como en el acceso a internet durante la pandemia, pero presentan una articulación limitada con la gobernanza del sistema educativo a nivel central. Bajo la óptica de inclusión, ACNUR ha desplegado su respuesta de protección urbana con la elaboración de una estrategia de localización y la implicación de numerosas organizaciones sociales; ACNUR ha logrado una interacción con las comunidades venezolanas y de acogida esencial para el despliegue de intervenciones de cohesión social, gestión de casos e inclusión en servicios comunitarios. En Lima, los avances conseguidos, aunque importantes cualitativamente, parecen más limitados cuantitativamente

Medios de vida. ACNUR ha logrado un caso de éxito con el programa de habilitación profesional y vinculación laboral de los profesionales sanitarios venezolanos. ACNUR está capitalizando la experiencia en salud para ampliar la habilitación de profesionales en otros campos y ha contribuido a generar mayor apertura de la empresa privada y administraciones públicas a la contratación de refugiados. En materia de emprendimientos, ACNUR ha diseñado un programa de emprendimientos bien estructurado (con evaluaciones que muestran efectos positivos), aunque también se han reportado casos fallidos por análisis previos insuficientes. La implementación de emprendimientos muestra un alcance limitado y logros más de carácter cualitativo que cuantitativo, así como una débil conexión entre la componente de protección y las diferentes acciones de medios de vida.

Reasentamiento. El reasentamiento se ha convertido en la principal línea de acción de soluciones duraderas gracias al incremento de cuotas en EE.UU., mostrando un crecimiento rápido y razonablemente efectivo de la capacidad de procesamiento y una elevada tasa de aceptación de casos. El trabajo en reasentamiento ha permitido visibilizar el perfil de refugiado como categoría diferenciada del perfil de migrante, en un contexto mayoritariamente migratorio.

Sostenibilidad. Las contribuciones de ACNUR, en conjunto con otras organizaciones al refuerzo de las capacidades institucionales en materia de protección de derechos de personas refugiadas y migrantes presentan perspectivas de sostenibilidad positivas, aunque el apoyo al sistema nacional de asilo presenta resultados ambivalentes. Por una parte, el refuerzo de

competencias y sistemas ha incidido significativamente en una mayor y mejor capacidad instalada de la CEPR. Por otra parte, el apoyo en recursos humano, ha sido dependiente de la financiación externa. El apoyo de ACNUR a organizaciones locales ha ampliado mecanismos de asistencia de tipo comunitario pero el dispositivo de asistencia humanitaria para responder a necesidades básicas ha sido completamente dependiente de los fondos movilizados por ACNUR y, por tanto, es insostenible. Las acciones de ACNUR en materia de medios de vida han abierto espacios para proporcionar oportunidades en materia de acceso al empleo y emprendimiento. Aunque el resultado puede ser sostenible, las acciones de “proceso” apoyadas por ACNUR presentan perspectivas de continuidad limitadas.

- 4.2.1. ¿En qué medida ACNUR ha sido eficaz en materia de i) protección; ii) asistencia a corto plazo (CBI, albergue, protección de emergencia) a refugiados, solicitantes de asilo y otras poblaciones con necesidades de protección internacional?

Protección

Entorno legal y político favorable a la protección internacional y el asilo

83. **El entorno legal favorable y comprometido con la protección internacional y el asilo que permitió asegurar ciertos estándares y niveles de protección a solicitantes de asilo y migrantes hasta 2019, ha evolucionado hacia un entorno con mayores restricciones de protección resultantes de la creciente inquietud política y social, a pesar de esfuerzos de ACNUR y otras organizaciones internacionales.** El sistema nacional de asilo ha contado con el apoyo sostenido de ACNUR para hacer frente a las necesidades crecientes de protección internacional (a través de la Cancillería y la CEPR). La visión gubernamental en relación a la migración ha pasado de una óptica esencialmente de migración interna e internacional de ciudadanos peruanos (Perú como país emisor de migrantes en las últimas décadas¹⁵¹) a una óptica más amplia y acorde con la diversidad de la movilidad humana en la región (Perú también como país de tránsito y de destino y comprometido con obligaciones internacionales), visibilizando las cuestiones de protección internacional. El compromiso estatal con la protección y la migración regular se ha reflejado en los diversos procesos de regularización y campañas masivas lanzadas en los últimos cinco años, el acceso al país con pasaportes o documentos vencidos o algunos mecanismos de acceso humanitario (a pesar de críticas y limitaciones, la admisión por razones humanitarias¹⁵² ha permitido atender a casos particularmente vulnerables). Algunas

¹⁵¹ Ver por ejemplo: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2023) Perú: Estadísticas de la Migración Internacional al 2023 (Una visión desde los Registros Administrativos).

¹⁵² Resolución de Superintendencia Nacional de Migraciones, Resolución de Superintendencia N°000177-2019: “corresponde admitir a los nacionales venezolanos que, por razones humanitarias, requieran ingresar al territorio nacional con cédula de identidad y sin pasaporte, siendo los beneficiados de esta decisión las

acciones de ACNUR han contribuido a mantener o proteger aspectos de un entorno favorable a la protección pero no han conseguido impedir la aprobación de iniciativas legislativas contrarias a los derechos de refugiados y migrantes. En los últimos tres años, diversos informes¹⁵³ han documentado cómo los cambios legales, normativos y procedimentales aprobados por las autoridades nacionales han supuesto incumplimientos de las obligaciones en materia de derechos humanos (p.ej. aplicación limitada de la Declaración de Cartagena a perfiles específicos, requisitos exigidos para la obtención de una “visa humanitaria”, toma de decisiones ad hoc durante los procedimientos de asilo en frontera, procedimiento excepcional para la expulsión de extranjeros en situación irregular)¹⁵⁴. Así por ejemplo, en términos de jurisprudencia nacional, la sentencia No. 00688-2020-PHC/TC del Tribunal Constitucional declaró inconstitucional en 2022 la exigencia de un pasaporte visado para personas en especial situación de vulnerabilidad y para quienes ameriten recibir protección bajo una figura internacional de asilo¹⁵⁵. La evolución del entorno legal refleja la evolución del entorno político que, a su vez, es un reflejo de tendencias sociales¹⁵⁶.

- 84. ACNUR ha logrado visibilizar el asilo, la protección internacional y el rol de la CEPR y del sistema nacional de asilo y, en el marco del GTRM en conjunto con la OIM, evidenciar la importancia de abordar de manera complementaria entre el sistema de migración y el sistema de asilo la respuesta al desplazamiento forzado de población venezolana.** Las administraciones públicas no disponían de medios y experiencia en gestión de la inmigración o del asilo a gran escala en un país que, hasta entonces, había sido principalmente emisor de emigración. La incidencia conjunta y el acompañamiento de ACNUR / OIM (p.ej. formaciones en derecho internacional, asilo) a la CEPR, la SNM, la Defensoría del Pueblo y otras instituciones¹⁵⁷ ha contribuido a mantener el espacio de protección y a promover la inclusión de refugiados y migrantes.

siguientes personas: (i) menores de edad en tránsito hacia el Perú para reunirse con sus padres que no cuenten con cédula de identidad o pasaporte sino únicamente partida de nacimiento, (ii) mayores de edad en tránsito hacia el Perú para reunirse con su núcleo familiar residente en Perú, (iii) mayores de edad en situación de extrema vulnerabilidad en tránsito hacia el Perú, (iv) mujeres embarazadas en situación de extrema vulnerabilidad en tránsito hacia el Perú; y, (v) adultos mayores, de más de 60 años, en tránsito hacia el Perú.

¹⁵³ Ver, por ejemplo: Amnistía Internacional (2020) Buscando Refugio; Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela. Londres

¹⁵⁴ Ver sección: ¿En qué medida y de qué manera ACNUR contribuyó o dificultó el desarrollo de un marco de gobernanza en materia de desplazamiento y protección, y alineamiento con los marcos internacionales?

¹⁵⁵ Tribunal Constitucional. Pleno. Sentencia 266/2022 EXP. N.º 00688-2020-PHC/TC, Lima (<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00688-2020-HC.pdf>). La sentencia anula de esta manera las exigencias de nuevos requisitos para el ingreso en el territorio nacional (2018) y posteriormente, en junio de 2019, de la visa humanitaria (2019) establecida por el Estado peruano.

¹⁵⁶ Por ejemplo, en enero de 2020, el Ministro del Interior creó una "Brigada de Policía Especial contra la Migración Delictiva". A nivel de la Presidencia del Gobierno, de las declaraciones de acogida de 2018 ("los ciudadanos venezolanos son bienvenidos en el Perú y los trabajadores que migren al Perú recibirán los sueldos que establece la ley"), se ha pasado a las declaraciones de estigmatización de 2023 ("Han entrado 800.000 venezolanos, otros tantos haitianos, y son los que lamentablemente están cometiendo estos actos [...] Por eso tenemos que hablar casi al unísono de migraciones con inseguridad ciudadana").

¹⁵⁷ P.ej. División de Extranjería de la Policía Nacional del Perú, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Acceso al territorio y al procedimiento de determinación de la condición de refugiado (DCR)

85. **ACNUR desempeñó un papel clave en la protección del derecho de las personas refugiadas de acceder al territorio durante 2018 y 2019 y mitigar parcialmente el riesgo de devolución, incrementando la presencia de la CEPR en el CEBAF Tumbes en un periodo de llegadas masivas y desbordamiento de las capacidades de gestión migratoria y de asilo.** En el marco de las Notas de Orientación sobre el flujo de venezolanos y sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos, y teniendo en cuenta la dificultad de estas personas para cumplir las exigencias migratorias regulares bloqueando a las personas en frontera, ACNUR contribuyó con la CEPR y la SNM a fin de fortalecer sus capacidades de respuesta como mecanismo de acceso al territorio y protección. En general, el acceso al territorio se ha restringido progresivamente desde 2018 con la exigencia de nuevos requisitos de entrada a la población venezolana, los cierres y militarizaciones de frontera, la disparidad en la aplicación de criterios de entrada y elegibilidad a refugio directamente en la frontera, entre otros factores. A pesar de la abogacía de ACNUR y numerosas organizaciones, estos factores incrementaron el flujo de entradas irregulares, los costes (pago a “coyotes”), los riesgos de sufrir violencia o abusos y la vulnerabilidad frente a las redes de contrabando y tráfico de personas. La reapertura de fronteras en 2022, tras más de dos años cerradas por la pandemia, no ha cambiado significativamente las circunstancias restrictivas de acceso al territorio.
86. **El recurso generalizado a la solicitud de asilo como mecanismo para facilitar una entrada y permanencia temporal legal al territorio en 2018 y 2019¹⁵⁸ superó las capacidades de procesamiento y generó un *backlog* persistente que, tras los diferentes procesos de regularización migratoria¹⁵⁹ y la imposibilidad de cruzar las bases de datos migratorias y de asilo, no es representativo de las solicitudes de asilo activas en la actualidad.** El 98% de las solicitudes de la condición de refugiado estaban pendientes de resolución en 2022 (ver gráfico 2 a continuación) y la situación no ha evolucionado significativamente en 2023. La revisión y depuración de la base de datos de solicitantes de asilo ha sido una prioridad durante los últimos tres años¹⁶⁰ para ACNUR y la CEPR con el fin de disponer de cifras fiables sobre los solicitantes de asilo¹⁶¹. Existe consenso en estimar que la cifra de unas 600.000 solicitudes de asilo acumuladas no es representativa y los primeros análisis rápidos realizados ya han identificado unas 100.000 duplicaciones¹⁶², y en este sentido, ACNUR, la CEPR y la SNM prevén avanzar en la interoperabilidad de las bases de datos. Experiencias previas de ACNUR de revisiones de los sistemas de registro de solicitudes en otros países y estimaciones realizadas sugieren que las nuevas cifras mostrarán una reducción

¹⁵⁸ Los solicitantes de asilo en Perú no pueden ser deportados y recibieron un permiso de trabajo temporal.

¹⁵⁹ Se estima que buena parte de los solicitantes de asilo han logrado obtener residencia legal en Perú a través de los diferentes procesos de regularización. No existen datos al respecto debido precisamente a la imposibilidad de cruzar bases de datos entre SNM, CEPR y otras instituciones, aunque es una actividad que está en estudio.

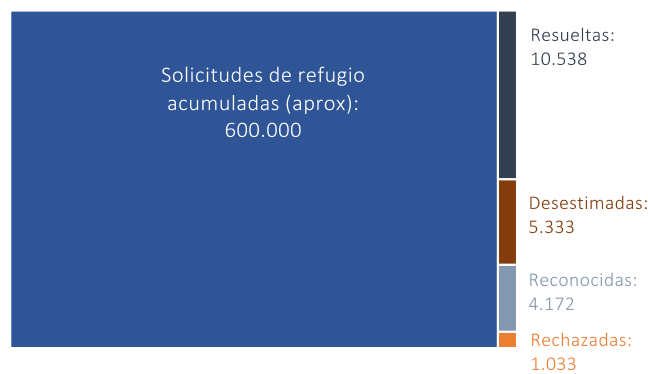
¹⁶⁰ ACNUR Planes operacionales anuales

¹⁶¹ Plan de trabajo conjunto acordado durante 2023, con apoyo del Buró Regional de Panamá.

¹⁶² Informantes internos y externos

importante de las solicitudes de asilo y permitirán a ACNUR y CEPR prepararse para el procesamiento adecuado de las solicitudes efectivas y reducir el *backlog* a medio plazo¹⁶³. La revisión a la baja del registro de solicitudes puede generar un nuevo escenario con relevantes implicaciones institucionales, operacionales y comunicacionales.

Gráfico 2: Solicitudes de asilo y decisiones para población venezolana (2016 a junio de 2022).



Fuente: Informantes internos / Luciana Gandini, Andrew Selee (2023) Apuesta por la regularidad migratoria; Respuestas de América Latina y el Caribe frente a la crisis del desplazamiento venezolano. Migration Policy Institute. A partir de datos de la CEPR.

87. La instalación de QORICANCHA2 (junto con otras acciones de refuerzo y acompañamiento – p.ej. formaciones, procedimientos, contratación de personal de apoyo, adquisición de equipos informáticos) ha sido determinante para lograr avances importantes en el sistema nacional de asilo. Así, por ejemplo, se ha logrado ampliar y digitalizar los puntos de registro en el territorio, solicitar citas en línea, reducir plazos de entrega del certificado de solicitud, mejorar la identificación temprana de necesidades específicas y manejo de casos, priorizar y asignar automáticamente casos a los funcionarios, emitir tarjetas de identificación a prueba de fraude, etc¹⁶⁴. Durante el primer año de funcionamiento de QORICANCHA2 (2019) el sistema aumentó en un 152% la emisión de tarjetas de solicitudes de asilo (53.200 tarjetas emitidas) en relación a los tres años anteriores¹⁶⁵ y durante el confinamiento (2020) se recibieron más de 42.000 nuevas solicitudes y 9.000 solicitantes de asilo renovaron en línea su documento de identidad caducado¹⁶⁶. No obstante, desde octubre de 2020, el sistema se encuentra cerrado debido a la pandemia¹⁶⁷ y a indicios de uso inescrupuloso del sistema, a pesar de la abogacía de ACNUR y la Defensoría del Pueblo para su reactivación (ver gráfico 3

¹⁶³ Informantes internos

¹⁶⁴ Otras mejoras incluyen el registro biométrico en todo el país, la descentralización del sistema a través de 12 ODE, la unificación de varios registros de solicitudes (ficheros EXCEL) en QORICANCHA2, campañas de actualización de datos de los solicitantes en el sistema.

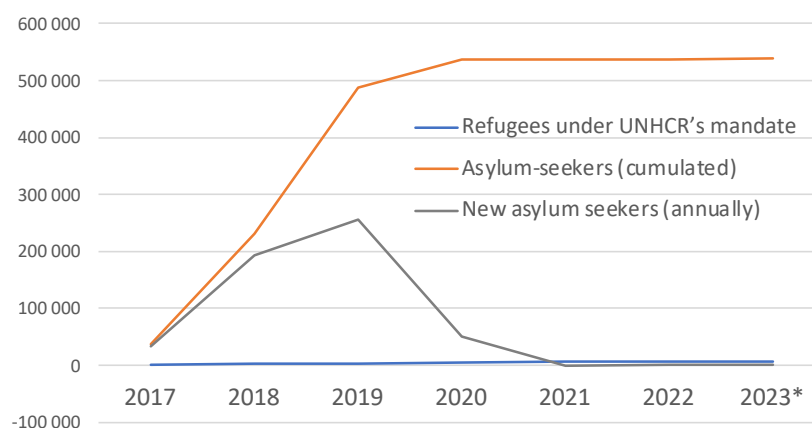
¹⁶⁵ UNHCR Operations plan report 2019.

¹⁶⁶ UNHCR Operations plan report 2020.

¹⁶⁷ Durante la pandemia se militarizó la frontera con Ecuador y no se previeron medidas específicas de control de fronteras sensibles a la protección.

a continuación¹⁶⁸). Aunque las solicitudes de asilo han podido seguir presentándose por otros medios, esto ha supuesto una barrera para la solicitud de asilo.

Gráfico 3: Evolución de las solicitudes de asilo nuevas y activas (2019 -2022)



Fuente: UNHCR Refugee data Finder (<https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=y0Dx0t>)

88. **La presencia continuada de ACNUR en la frontera norte (Tumbes) y sur (Tacna), así como las misiones a otros puntos fronterizos del país (fronteras con Bolivia y Brasil), y el despliegue de un amplio abanico de intervenciones han sido reconocidos tanto por refugiados y migrantes como por las autoridades locales y organizaciones de ayuda.** ACNUR ha realizado numerosas acciones de abogacía, formación y sensibilización a funcionarios, información y orientación a personas, asistencia humanitaria, coordinación e impulso al trabajo en red, monitoreo de fronteras por cruces oficiales e irregulares. El conjunto de acciones de ACNUR ha sido útil para mantener la visibilidad de la protección internacional, responder a los déficits de información y confusión sobre acceso a trámites migratorios, analizar y comprender flujos y necesidades de refugiados y migrantes y, aunque limitadamente, incidir en la respuesta de las administraciones públicas. Así por ejemplo, en 2019 se realizaron más de 3.000 visitas de monitoreo de fronteras¹⁶⁹ y en 2022 más de 500 visitas¹⁷⁰; las visitas de monitoreo involucraron progresivamente a socios (reforzando la óptica de durabilidad) y miembros del GTRM y se ampliaron a nuevos puntos de cruce de frontera como respuesta a la detección de cambios en los flujos de paso (p.ej. Madre de Dios, Desaguadero, Puno). ACNUR ha contribuido a decenas de informes de monitoreo elaborados cada año y compartidos a través del GTRM. Los monitoreos de ACNUR “binacionales” (a ambos lados de la frontera, entre operaciones compartiendo frontera) han sido pertinentes y hubieran sido más necesarios, pero no han podido hacerse más debido a limitaciones de recursos y dificultades organizativas. Los datos de monitoreo y análisis generados por ACNUR han sido valorados muy positivamente por las ODE,

¹⁶⁸ Ver también: OIOS, Internal Audit Division, Report 2021/057. Audit of the operations in Perú for the Office of the UNHCR

¹⁶⁹ Sistema de monitoreo ACNUR (# of monitoring visits conducted and recorded)

¹⁷⁰ Sistema de monitoreo ACNUR – COMPASS (# monitoring visits conducted at border and transit points)

GTRM, Mesas y actores locales ya que han contribuido al análisis de las circunstancias locales y a construir una perspectiva nacional.

Asistencia legal, acceso a la información y regularización migratoria

89. **ACNUR ha proporcionado un apoyo sostenido y decisivo a los sucesivos programas y mecanismos de regularización (PTP, CPP, CMH, CMER¹⁷¹, CPP2) reflejo de la voluntad gubernamental para proporcionar un marco de regularidad migratoria y facilitar la integración de la población venezolana, a pesar de algunas brechas y barreras en los trámites y en el acceso a derechos¹⁷².** Así, por ejemplo, se estima que una parte relevante de la población venezolana no pudo hacer el cambio de calidad migratoria especial al año de vencerse su documento (PTP) por falta de dinero, o restricciones de trabajo, entre otros. El amplio despliegue de los programas gubernamentales de regularización en diferentes ciudades (campañas, plataformas en línea, puntos de información y solicitud en barrios), ha contado con la asistencia técnica, humana, material y económica de todas las oficinas de terreno de ACNUR (y otras organizaciones nacionales e internacionales), facilitando el acceso a documentación a cientos de miles de personas¹⁷³. No obstante, el acompañamiento e incidencia de múltiples organizaciones no han logrado asegurar estándares suficientes de protección internacional en los procesos de regularización (p.ej. principios de unidad familiar o de no devolución), niveles óptimos de acceso a derechos (p.ej. salud, incertidumbre sobre el paso de la regularización a la residencia) y de atención específica a vulnerabilidades (p.ej. violencia de género)¹⁷⁴. Aun así, las acciones de ACNUR, ha propiciado que muchos solicitantes de asilo (y migrantes) hayan recurrido a alguno de los procesos de regularización para obtener documentación migratoria y permanencia legal en el país.
90. **La orientación migratoria, y asistencia legal proporcionadas por ACNUR han evolucionado de un enfoque de frontera dirigido a permitir el acceso al territorio de manera regular a otro enfoque dirigido también a proporcionar información fiable sobre los procesos de regularización migratoria. También han sido eficaces para facilitar el acceso a la documentación, así como para establecer rutas de derivación para la identificación y manejo de casos con necesidades específicas de protección, tanto en frontera como en localidades de instalación.** El trabajo en red en el marco del GTRM con instituciones, socios, OBC y organizaciones de fe y otras agencias internacionales ha sido un factor clave para proporcionar información migratoria y legal fiable a un amplio número de

¹⁷¹ Calidad Migratoria Especial Residente

¹⁷² La sociedad civil percibe que la regularización muestra deficiencias técnicas y limitaciones de acceso para poblaciones en situación de vulnerabilidad, de áreas remotas o con poca conectividad, que no han permitido mayores resultados (citado en Organización Internacional para las Migraciones (2023) Estudio sobre migrantes en situaciones de vulnerabilidad.

¹⁷³ No se dispone de denominadores o datos oficiales de cobertura.

¹⁷⁴ Amnistía internacional (2023) Regularizar y proteger: obligaciones internacionales de protección de personas venezolanas. Londres

personas venezolanas¹⁷⁵. El refuerzo de las instituciones y la coordinación con los Centros Binacionales de Atención en Frontera – CEBAF – en momentos de llegadas masivas (p.ej. donaciones de *Refugee Housing Units* para ampliar la capacidad y espacio de procesamiento, equipos informativos, formaciones) permitió en 2019 procesar 377.000 solicitudes de asilo y en los pocos meses operativos de 2020¹⁷⁶ otras 42.000 nuevas solicitudes¹⁷⁷. Los Puntos de Atención y Orientación (fijos y móviles) de ACNUR y OIM (Tumbes, Tacna) han incorporado progresivamente funciones adicionales (p.ej. distribución de kits y elementos básicos de ayuda, asistencia sanitaria y soporte psicosocial, recogida de datos sobre las personas en movimiento) lo que ha permitido proporcionar una asistencia de carácter integral. No obstante, la apertura de nuevos PAO en 2022 (en un contexto de menor intensidad de flujos migratorios) y la presencia de otros PAO en Tumbes gestionados por otras agencias sugieren la posibilidad de repensar o actualizar el enfoque de los PAO. Posteriormente, el refuerzo de la estrategia de protección comunitaria (especialmente a partir del año 2022 en Lima) y el desarrollo de acuerdos estables con organizaciones lideradas por personas refugiadas han permitido la organización de actividades comunitarias (*comunafests*), la difusión amplia de información y acceso a trámites migratorios en los distritos con la mayor presencia de población venezolana y vulnerabilidad. La presencia y trabajo barrial ha permitido en 2023 la puesta en marcha de cuatro SAMMIR¹⁷⁸ para apoyar el último proceso de regularización (2023) en colaboración con socios y la SNM. Durante el trabajo de campo de la evaluación, últimos días para el registro migratorio, los SAMMIR (y otros puntos de atención) registraban numerosas colas. La incorporación de socios especializados en asistencia legal y protección (incluyendo organizaciones lideradas por personas refugiadas), acuerdos con Clínicas jurídicas¹⁷⁹, y la Defensoría del Pueblo ha sido esencial para establecer mecanismos de gestión de casos de protección.

Personas con necesidades especiales de protección.

91. ACNUR ha integrado sistemáticamente en sus intervenciones un foco en perfiles vulnerables (edad, género y diversidad) y de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, lo que ha permitido documentar y analizar necesidades, generar evidencia para ajustar las respuestas y consolidar foros de participación y comunicación regular con las personas, en particular perfiles vulnerables¹⁸⁰. ACNUR realizó 35 talleres participativos entre 2021 y 2023¹⁸¹ entrevistando a 483 personas, con presencia mayoritaria de mujeres (59,74% en 2022 y 76,74% en 2023). Los talleres han proporcionado información

¹⁷⁵ Aunque los datos de monitoreo e informes de socios no permiten cuantificar de manera precisa el alcance, los indicadores disponibles muestran que se han alcanzado decenas de miles de personas durante los cinco años gracias al trabajo conjunto de ACNUR y organizaciones del GTRM. Los informes anuales de ACNUR reportan entre 20.000 y 30.000 personas que han recibido orientación y asesoría legal anualmente.

¹⁷⁶ COVID-19, militarización de fronteras, cambios en exigencias migratorias

¹⁷⁷ UNHCR Operations Plan Reports

¹⁷⁸ En los distritos de San Martín de Porres, Chorrillos, San Juan de Lurigancho y Villa María del Triunfo de Lima

¹⁷⁹ Vinculadas a las universidades

¹⁸⁰ En línea con las políticas corporativas de edad, género y diversidad, de explotación, abusos y acoso sexual, y de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.

¹⁸¹ Ver Anejo 8 – Matriz de análisis de participatory assessments realizados por ACNUR entre 2021 y 2023.

relevante sobre necesidades sobre acceso a documentación legal, salud, educación, medios de vida e integración. La segmentación de talleres por categoría de refugiados/migrantes y la importancia otorgada a las categorías más vulnerables han permitido contar con información relevante sobre personas trabajadoras sexuales, LGBTIQ+, personas con discapacidad y afrodescendientes. Los talleres han permitido formular recomendaciones útiles y con potencial para transformarse en intervenciones. Adicionalmente, se han realizado análisis específicos¹⁸² y los monitoreos de protección y de frontera regulares (especialmente relevantes en un contexto de entradas irregulares, trata y tráfico de personas) han identificado los riesgos de protección a perfiles vulnerables (p.ej. menores, minorías, mujeres solas, personas LGBTIQ+). Esto ha sido particularmente importante durante la pandemia, donde el agravamiento de las vulnerabilidades (monitoreadas por ACNUR) llevó a introducir cambios en la respuesta programática (p.ej. diversificación adaptación de los kits en función de perfiles específicos, acceso a conectividad para educación en línea, iniciativa ACNUR / UNESCO “Aprendiendo Unidos”, entre otros).

92. **ACNUR ha reforzado las capacidades de administraciones públicas relevantes¹⁸³ y de organizaciones trabajando en red para la prevención, asistencia y manejo de casos de violencia de género (VdG), tanto en momentos de flujos de llegada masivos como en contextos de integración local (enfoque en la oferta), pero la respuesta colectiva ha sido insuficiente frente a las brechas del sistema nacional de protección y la magnitud de las necesidades.** A nivel de servicios orientados a la información sobre derechos y la identificación y gestión de casos de protección, destaca la puesta en marcha de la línea de atención telefónica interagencial INFOContigo. A finales de 2022, ACNUR, OIM, PMA y UNICEF activaron INFOContigo como mecanismo de apoyo a personas refugiadas y migrantes; se trata de un esfuerzo inter agencial que capitalizó algunas iniciativas previas puestas en marcha por organizaciones locales y el *hotline* iniciado por ACNUR durante la pandemia; el *hotline* de ACNUR y fue una de las iniciativas que contribuyó a mantener un nivel de operabilidad y respuesta de la organización en un contexto de crisis excepcional. Posteriormente, el lanzamiento de INFOContigo ha proporcionado orientación general a migrantes refugiados y migrantes (6.000 llamadas atendidas en el primer año), y reportar y atender a casos de protección, incluyendo casos de violencia de género y de niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección (ACNUR informa de 437 casos de violencia de género y 997 casos de niñas y niños en 2022). ACNUR también ha brindado orientación y asesoramiento, formación, asistencia médica, psicosocial, jurídica, protocolos de atención y referencias a Centros de Emergencia Mujer (CEM) y, en número reducido, entrega de CBI y capital semilla para supervivientes de VdG. ACNUR también ha puesto en marcha un unidad especializada en violencia de género dentro de la línea de atención telefónica¹⁸⁴. Desde el inicio de la llegada de flujos masivos en la frontera norte, ACNUR contribuyó a establecer una ruta de derivación entre el CEBAF , el PAO y el Centro Emergencia Mujer (CEM) de Tumbes

¹⁸² ACNUR, Informe VBG, Marzo 2023

¹⁸³ p.ej. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Defensoría del Pueblo, Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente

¹⁸⁴ UNHCR Annual results report; Informantes externos

y articular con otros actores locales (p.ej. Centros de Salud Mental Comunitario)¹⁸⁵. No obstante, no se han podido subsanar déficits críticos en servicios públicos (p.ej. capacidades limitadas en los CEM, ausencia de centros especializados y albergues para población LGBTIQ+, asistencia psico social y salud mental, asistencia médica vital para manejo de casos de violación, entre otros^{186, 187}). La capacidad de ACNUR para responder a las necesidades en VdG aparece una de las principales debilidades de la operación¹⁸⁸. Una de las áreas críticas ha sido la insuficiencia de refugios, especialmente en ciudades como Trujillo, incluyendo albergues para sobrevivientes LGBTIQ+. Ante esta brecha, ACNUR apoyó y financió hospedajes temporales y albergues para la comunidad LGBTIQ+, buscando garantizar espacios seguros y de apoyo. Aun así, los esfuerzos de ACNUR de apoyar soluciones provisionales (p.ej. AirBNB, alojamiento de víctimas en hoteles) se han visto superados por el déficit de oferta, el volumen de necesidades y, en ocasiones, han estado confrontadas a medidas de control migratorio (p.ej. controles policiales en hoteles en Tumbes en 2021 bajo acusaciones de tráfico de personas). Asimismo, el alcance de las acciones de ACNUR para prevenir y responder al fenómeno de tráfico y trata de personas (uno de los principales riesgos de protección identificados en las zonas de frontera¹⁸⁹) ha sido muy limitado¹⁹⁰ debido a la insuficiencia de medios.

93. ACNUR ha sensibilizado y movilizó a funcionarios, comunidades y líderes en materia de VdG logrando incidir de esta manera no solo en la oferta de servicios sino también en la demanda, aunque el alcance de la respuesta operacional es difícil de cuantificar debido a limitaciones de datos (internos y externos), la sensibilidad de la cuestión, la complejidad de su abordaje en flujos migratorios¹⁹¹ y el subregistro de casos¹⁹². A nivel de la demanda, las acciones de sensibilización y comunicación se han desplegado en todas las oficinas de terreno, han contado con soporte técnico regional¹⁹³ y el despliegue de la estrategia de protección comunitaria ha permitido a ACNUR incrementar la

¹⁸⁵ Informantes internos y externos

¹⁸⁶ UNHCR Operations plan report

¹⁸⁷ Defensoría del Pueblo, FNUAP (2021) Documento de Trabajo N°002-2021-DP/ADM Violencia basada en género contra mujeres migrantes en el Perú. Lima

¹⁸⁸ Encuesta a personal ACNUR.

¹⁸⁹ Informes de monitoreo de fronteras; Informantes externos

¹⁹⁰ R4V (2021) Procedimiento operativo estándar para la protección y atención de personas refugiadas y migrantes frente a la trata en contextos de asistencia humanitaria en el Perú. OIM Perú. Lima

¹⁹¹ Existen múltiples estudios que documentan como los casos de violencia basada en género (VBG) en todas sus formas se han incrementado en el Perú (p.ej. Defensoría del Pueblo, Instituto Nacional de Estadística e Informática, CEPAL, Congreso de la República). En particular, la población refugiada y migrante de Venezuela presenta riesgo elevado de VBG. En 2021 los Centros de Emergencia Mujer (CEM) atendieron a 2.025 personas venezolanas en 2021 (66% más que los casos atendidos en 2020). A julio de 2022 los casi 1.350 casos atendidos mantienen la tendencia creciente de VBG.

¹⁹² Ante el subregistro, las personas refugiadas y migrantes necesitan con urgencia conocer las rutas de acceso a justicia y servicios de salud. A pesar de que no es necesario presentar documento de identificación para presentar denuncia, subsiste el temor de que, por ser extranjeras o su situación irregular, puedan ser expulsadas del país. De otro lado, las sobrevivientes de VBG deciden no iniciar el proceso de denuncia porque desconfían de los actores y servicios del sistema nacional de protección (GTRM Perú. Análisis conjunto de necesidades 2023. Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes.)

¹⁹³ No hay lugar para el abuso - ACNUR y Amnistía Internacional (<https://www.youtube.com/watch?v=3l9VvBoIQ80>)

identificación y gestión de casos en 2022 (+29% respecto a 2021 en atención general y 13.5% en atención en salud mental¹⁹⁴).

94. **Los diferentes procesos y mecanismos de regularización migratoria no han adoptado o puesto en práctica medidas específicas para facilitar el acceso a la documentación, la permanencia y la protección de perfiles vulnerables, en particular para sobrevivientes de VdG, a pesar de contar con el apoyo de ACNUR, organizaciones nacionales e internacionales.** Las barreras de acceso han persistido (p.ej. exigencia de informes policiales y sociales, dificultades en la coordinación entre las instituciones implicadas, riesgo de revictimización, desconocimiento de funcionarios y personas), incluso en el caso “paradigmático” de la Calidad Migratoria Especial Residente (CMER), creada precisamente para brindar protección a personas en situación de especial vulnerabilidad (p.ej. niños, niñas y adolescentes no acompañados, víctimas de trata y de VdG, mujeres embarazadas) sin importar su situación de ingreso y permanencia en el país (regular o irregular). En 2022, solo 17 mujeres venezolanas obtuvieron la CMER, en un contexto donde la VdG entre la población venezolana figura entre los principales problemas y preocupaciones de protección¹⁹⁵. La falta de acceso a un estatus migratorio regular es crítica para mujeres sobrevivientes de VdG que, además de vivencias traumáticas quedan desprotegidas en el país de acogida¹⁹⁶.
95. **En términos de protección de la infancia, ACNUR estableció mecanismos de acogida adaptados como parte de la respuesta de emergencia (p.ej. espacios amigos de la infancia en albergues y centros de día, refuerzo nutricional) y amplió sus intervenciones en favor de la infancia durante la pandemia ante la adopción de mecanismos de afrontamiento negativos¹⁹⁷ (p.ej. incremento de la explotación y mendicidad infantil) y la persistencia del cierre de escuelas. ACNUR ha apoyado la gestión de casos (p.ej. discapacidad, HIV) y ha abogado en favor de la inclusión de la infancia en los sistemas nacionales ante el aumento de la población infantil venezolana¹⁹⁸, con foco en educación, salud, protección, discapacidad, documentación (regularizaciones) y nacionalidad (riesgo de apatridia) pero los avances se han visto limitados por barreras y déficits sistémicos.** El estudio sobre el derecho a la identidad realizado por la Defensoría del Pueblo con apoyo de ACNUR es una herramienta de abogacía relevante para incidir en el riesgo de apatridia y la ley nacional sobre apatridia es parte de las prioridades de ACNUR pero no se han registrado avances institucionales por el momento¹⁹⁹. En acceso a servicios, se reportan brechas críticas en el acceso al seguro integral de salud para la infancia mayor de seis años, la educación es universal pero se reportan barreras por no disponer de documentación,

¹⁹⁴ UNHCR Annual results report

¹⁹⁵ GTRM Informes de protección (entre otras publicaciones)

¹⁹⁶ Aumento del éxodo de personas venezolanas deja en evidencia el incumplimiento de obligaciones de Colombia, Perú, Ecuador y Chile (www.amnesty.org/es/latest/news/2023/09/exodus-venezuelans-colombia-peru-ecuador-chile-obligations).

¹⁹⁷ ACNUR, Monitoreos de protección durante la pandemia

¹⁹⁸ Según las Encuestas Nacionales de la Población Venezolana que Reside en el Perú (ENPOVE), la población venezolana menor de 14 años pasó de representar el 16% al 23% entre 2018 y 2022.

¹⁹⁹ UNHCR Perú Multiyear strategy 2023 - 2023

inscripción fuera de plazo o plazas limitadas²⁰⁰. Los servicios públicos de protección de la infancia son escasos e infradotados en equipamiento y profesionales, lo que afecta gravemente a menores no acompañados o separados (un 5% aproximado de la población migrante)^{201, 202}. Desde 2022, ACNUR ha estado impulsando la estrategia de familias de acogida con el Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables con el fin de mejorar la respuesta a menores no acompañados o separados, pero los progresos han sido molestos debido a la escasa información disponible sobre este programa, el número limitado de familias participantes y las limitaciones de recursos tanto del sistema público como de ACNUR. La capacidad de ACNUR para responder a las necesidades de protección de la infancia, junto con la VdG mencionada anteriormente, aparece también como una de las debilidades de la operación²⁰³.

Asistencia a corto plazo

Necesidades básicas y gestión de casos.

96. **La asistencia humanitaria de ACNUR ha sido una de las intervenciones centrales de la operación en Perú para responder a las necesidades derivadas del desplazamiento forzado de población venezolana y de la pandemia y ha permitido mitigar necesidades esenciales de corto plazo a un volumen elevado de población refugiada y migrante²⁰⁴ y, en menor medida, comunidades de acogida** (con un alcance determinado por los recursos disponibles en cada momento). El despliegue de la asistencia humanitaria ha evolucionado en intensidad y en cobertura geográfica en función de los cambios en los flujos y patrones de entrada al territorio, tránsito e instalación (temporal y permanente) de las personas. Así por ejemplo, la entrega de elementos básicos de ayuda se concentró en las zonas de frontera pero la distribución de transferencias en efectivo (CBI, siglas en inglés) se amplió durante 2019 de las zonas de frontera (Tumbes, Tacna) al resto de oficinas de terreno (Arequipa, Cuzco, Lima) y localidades con presencia (Piura).
97. **ACNUR tuvo una respuesta ágil y flexible al agravamiento generalizado de necesidades (entre población venezolana y comunidades de acogida) derivado de la irrupción de la pandemia y logró mantener una elevada operabilidad en terreno (*stay and deliver*) a pesar de las estrictas medidas de salud pública gracias al compromiso y dedicación de la red de socios, OBC y organizaciones de fe y profesionales de ACNUR, lo que ha sido ampliamente reconocido como parte del valor añadido de la organización.** El incremento

²⁰⁰ Datos del INEI – ENPOVE consultados en el informe de UNICEF (2021). Los chicos nuevos del barrio. Evidencias de la situación de las niñas, niños y adolescentes venezolanos en el Perú. <https://www.unicef.org/peru/informes/chicos-nuevos-barrio-evidencia-situacion-ninez-adolescencia-venezolana-peru>

²⁰¹ Pontificia Universidad Católica del Perú, Grupo Interdisciplinario de Investigación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (2023) Relatoría del evento internacional “Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados: entre la protección y la autonomía” (con datos de OIM y UNICEF 2020).

²⁰² El sistema de monitoreo de ACNUR en 2023 reporta 599 de niños y adolescentes que recibieron servicios especializados de protección de la infancia y 39 de niños y adolescentes que recibieron cuidados alternativos. No hay indicadores similares en años anteriores.

²⁰³ Encuesta a personal ACNUR.

²⁰⁴ Los indicadores de monitoreo de ACNUR no disponen de denominadores para estimar coberturas

dramático de las necesidades debido a la pandemia motivó una generalización de la asistencia humanitaria, incluyendo CBI, para hacer frente a la deterioro de las condiciones de vida, gastos en salud excepcionales y otras situaciones críticas, en un periodo con severas restricciones de movimiento. En línea con la Política ACNJR en materia de CBI y para evitar disparidades con la respuesta nacional a la pandemia, los importes de las transferencias en efectivo se alinearon con las normas y estándares del GdP.

98. **En un contexto de crisis superpuestas (desplazamiento forzado y pandemia), la distribución de transferencias en efectivo (CBI) se amplió significativamente y se flexibilizan los criterios de priorización; esto permitió realizar desembolsos rápidos que respondieran a necesidades inmediatas, ampliar el número de personas alcanzadas y mitigar su vulnerabilidad económica pero, al mismo tiempo, debilitó el carácter de protección de las transferencias en efectivo.** La excepcionalidad de la pandemia, la limitaciones en la operabilidad de ACNUR y socios (que asumían la distribución de CBI), los confinamientos que afectaron a las actividades de protección y soluciones (p.ej. gestión de casos y acciones en medios de subsistencia tuvieron que reducirse considerablemente o cancelarse) son factores que explican el difícil equilibrio entre responder a necesidades a gran escala y mantener el carácter de protección de las ayudas y de CBI. En 2020, la implementación de CBI alcanzó su punto máximo con un aumento significativo (+217% del presupuesto priorizado aprobado de OPS²⁰⁵-) como parte de la respuesta de emergencia a la pandemia COVID-19²⁰⁶. ACNUR adaptó sus modalidades de trabajo para mantener la asistencia humanitaria y el acceso a protección (mediante medios remotos²⁰⁷) durante la pandemia y ajustó los elementos básicos de ayuda a las nuevas necesidades (p.ej. incorporando productos de higiene, modificando el contenido de los kits). Las diferentes rondas de monitoreo post-distribución (2020, 2021, 2022) de transferencias en efectivo indican que ayudaron a cubrir principalmente gastos de alquiler de vivienda, comida y salud y la totalidad de encuestados reportan que mejoraron sus condiciones de vida.
99. **La asistencia humanitaria se ha desplegado fundamentalmente a través de transferencias en efectivo (CBI), hasta 2022 principalmente a través de transferencias en efectivo sectoriales y, a partir de 2023, a través de la generalización de las ayudas multipropósito, así como otras modalidades de ayuda (p.ej. elementos básicos de ayuda, albergue, atención de urgencia en salud y soporte psicosocial, alimentación, agua y saneamiento), lo que ha permitido proporcionar una asistencia integral a la población refugiada y migrante.** La implementación de CBI ha representado entre 2019 y 2022 el 22% de los presupuestos OPS ejecutados (10,7 millones USD) y alcanzó a 121.040 beneficiarios. A modo de ejemplo, en 2022 se distribuyeron unos 11.000 elementos

²⁰⁵ Presupuesto de operaciones

²⁰⁶ Ver anexo 12 Análisis de la asistencia a través de transferencias en efectivo (CBI)

²⁰⁷ P.ej. Transferencias de dinero a través de móvil o tarjetas prepago, monitoreo remoto post-distribución.

básicos de ayuda y 12.000 kits con elementos domésticos y de higiene tanto a personas instaladas como en tránsito.

100. **ACNUR ha utilizado hasta 2022 una gran diversidad de CBI (23 tipos diferentes agrupados en tres áreas (Necesidades básicas, Salud y Medios de vida), lo que refleja la variedad e integralidad de las necesidades, pero también una dispersión que dificulta la evaluación detallada de la pertinencia y alcances obtenidos. La reducción a 6 tipos de CBI en 2023 (en paralelo a la implementación directa por parte de ACNUR) contribuyó a la simplificación y racionalización de los tipos CBI, a la normalización de los importes y de los criterios de asistencia y a la limitación del riesgo de incoherencias y de fraude. Asimismo, la reorientación de CBI desde 2023 (con acompañamiento del Buró regional) ha promovido un trabajo más cohesionado y multidisciplinar (*multifunctional teams* - *MFT*) en lo que representa una buena práctica para priorizar la respuesta a los perfiles más necesitados en un contexto de recursos limitados.** Hasta finales de 2022, los importes utilizados por ACNUR y sus socios fueron fijados en 2019 por el Subgrupo de Trabajo de Transferencias Monetarias nacional del GTRM, que ACNUR colidera junto con el PMA. Dada la importante inflación y el aumento del coste de los productos básicos²⁰⁸, los valores quedaron desfasados e insuficientes para cubrir las necesidades. A finales de 2022, los valores de transferencia para las necesidades básicas (MP) se actualizaron, así como los valores de la canasta básica mensual. Por otro lado, hasta 2023, el procedimiento operativo estándar (SOP) del CBI de 2019²⁰⁹ había sido el marco de referencia para la implementación del CBI. Hasta entonces, los socios establecían sus propios procedimientos de evaluación, los criterios de asistencia y ampliaron progresivamente los tipos de CBI. Esta falta de armonización en la dirección programática y la aplicación del CBI generó variaciones significativas tanto entre socios como entre localidades. Según la auditoría OIOS de 2021²¹⁰, este hecho y la mezcla de fondos de la operación con los de otros donantes, aumentaron los riesgos relativos a la salvaguarda de los recursos²¹¹. En 2023 se aprobaron los SOPs de CBI de los tres socios implementadores (HIAS, Encuentros y Cáritas), reflejando los nuevos tipos simplificados de CBI y la estandarización de los criterios de evaluación entre todos los socios. En junio de 2023, la Oficina Regional aprobó el SOP de implementación directa.
101. **El trabajo en protección (identificación, derivación, gestión de casos), implementado en gran medida a través de los socios, ha presentado variabilidad debido a la diversidad de organizaciones, múltiples oficinas en terreno que deben adaptarse a especificidades locales, experiencia limitada en protección internacional de algunas organizaciones, rotación de personal a nivel de socios y de ACNUR, lo que ha generado brechas en la identificación y manejo de casos.** Las herramientas y mecanismos para acompañar y enmarcar

²⁰⁸ Debido a la guerra de Ucrania, la lenta recuperación económica tras la pandemia, etc.

²⁰⁹ La estrategia se redactó por primera vez en 2019 y se actualizó en julio de 2020 para tener en cuenta las circunstancias relacionadas con COVID-19.

²¹⁰ ACNUR PERU - Audit Report 2021

²¹¹ La operación ha identificado este problema y ha estado trabajando en el desarrollo de un sistema de puntuación para estandarizar y agilizar la evaluación de la elegibilidad y la priorización para las MPG

el trabajo de los socios en protección se actualizaron en 2023, junto con el despliegue del CBI multipropósito. En los años previos, habían existido algunas brechas en los estándares y en la homogeneidad de criterios en la respuesta de protección de socios, que se resolvieron durante 2023. La interacción entre los socios y el Comité de gestión de casos ha funcionado bien para responder a casos críticos y gestionar situaciones excepcionales pero no ha sido suficiente para promover un enfoque común para el conjunto de socios.

Alojamientos temporales colectivos

102. **El apoyo de ACNUR a alojamientos temporales colectivos ha sido esencial para responder a una de las necesidades más críticas aunque ha sido parcialmente eficaz; la estrategia ha permitido proporcionar una respuesta integral, coherente y complementaria (en el marco del GTRM) a las necesidades de miles de personas en tránsito, pero su alcance ha sido modesto frente al volumen de necesidades, la escasez de recursos y el déficit de servicios públicos nacionales especializados para alojamiento y protección de casos críticos.** Las necesidades de alojamiento, tanto para personas en situación de movilidad como para el manejo de casos de protección específicos (p.ej. VdG, personas Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales, Intersexuales, Queer y otro (LGTBIQA+), infancia y menores no acompañados, soporte psicosocial, víctimas de tráfico y trata, situaciones de calle) han sido constantemente documentadas en múltiples informes y monitoreos como prioritarias²¹². Las necesidades de alojamiento se han visto agravadas recurrentemente debido a situaciones de personas bloqueadas en las fronteras, instaladas en campamentos improvisados en localidades de tránsito y durante la pandemia. En Lima, solo 5 albergues de un total de 1.520 alojamientos temporales mapeados por ACNUR pudieron ser apoyados en 2019 y el GTRM estimó que solo se consiguió alcanzar al 24% de la población con necesidades de alojamiento en 2021. Desde 2019, ACNUR ha proporcionado apoyo regular para rehabilitar instalaciones, ampliar capacidades, definir protocolos y rutas de atención entre socios y mejorar la calidad (estándares Esfera) de unos 14 albergues en Lima, y un número más reducido en Tacna y Tumbes²¹³. Las colaboraciones (tanto puntuales como estables) entre ACNUR y parroquias o albergues vinculados a organizaciones de fe han sido particularmente importantes para mitigar necesidades críticas y atender a víctimas. Asimismo, ACNUR ha donado *Refugee housing units* y ha establecido acuerdos con hoteles y empresas de alojamiento para ampliar la capacidad de respuesta en momentos de alta demanda o gestionar casos específicos de protección. El déficit de recursos de ACNUR tampoco ha permitido ofrecer solución de alojamiento estable en ciudades como Arequipa, Cuzco, o Madre de Dios (al margen de contratar con hoteles puntualmente), a pesar de que los monitoreos realizados han reportado necesidades.

²¹² Tanto de ACNUR como de otros actores

²¹³ UNHCR Operations plan reports

103. **ACNUR ha logrado desplegar en siete regiones del país²¹⁴ un sistema de atención sanitaria básica (incluyendo atención psicosocial) en fronteras, puntos de tránsito y barrios de instalación (jornadas comunitarias), apoyar la respuesta del sistema nacional de salud a la pandemia y mitigar necesidades inmediatas de salud mediante gestión de casos y CBI. Los esfuerzos de ACNUR (y otras organizaciones) han permitido incluir en el Seguro Integral de Salud a casos críticos²¹⁵ (con documentación migratoria regularizada²¹⁶) pero no han contribuido a ampliar significativamente la cobertura sanitaria a refugiados y migrantes²¹⁷ y complementar déficits del sistema nacional de salud frente a otras patologías y situaciones críticas (p.ej. salud mental, VdG, determinadas enfermedades crónicas).** ACNUR se vio obligado a intensificar su respuesta en salud a partir de 2020 con la irrupción de la pandemia,. En este contexto, ACNUR logró la contratación de profesionales de salud venezolanos como apoyo excepcional a la respuesta gubernamental a la pandemia²¹⁸, hizo donaciones de *Refugee housing units* y material de bioseguridad que mitigaron las necesidades de estructuras sanitarias desbordadas, incidió para que el Seguro Integral de Salud atendiera a pacientes por COVID-19 venezolanos e incluyera a refugiados y migrantes en las campañas de vacunación. Durante la pandemia, ACNUR también logró proporcionar asistencia sanitaria a casos médicos críticos (p.ej. mujeres embarazadas²¹⁹, enfermos crónicos²²⁰, desórdenes mentales) que no podían ser atendidos en hospitales públicos debido a la saturación del sistema nacional de salud. Las brigadas regulares de salud organizadas en zonas de frontera y en barrios de instalación de la población venezolana han sido eficaces para promover la salud y la cohesión comunitaria, y mitigar parcialmente barreras de acceso al Seguro Integral de Salud pero se ha generado un dispositivo asistencial casi paralelo al sistema nacional²²¹. El dispositivo está apoyado por la Federación internacional de la Cruz Roja y la sociedad nacional de la Cruz Roja, pero parece dependiente de la financiación externa. ACNUR ha destinado un volumen significativo de transferencias en efectivo para responder a necesidades inmediatas de salud pero

²¹⁴ Lima-Callao, Arequipa, Tacna, Tumbes, Puno, Ica y la Libertad

²¹⁵ P.ej. pacientes HIV

²¹⁶ En lo que supone un claro ejemplo de la importancia de la regularización apoyada por ACNUR como vía para el acceso a servicios y la inclusión

²¹⁷ Según la ENPOVEII, el acceso a seguro de salud de la población venezolana ha aumentado del 8,5% al 27% entre 2018 y 2022, pero las barreras de acceso siguen estando regularmente reportadas tanto en informes de ACNUR como de otras organizaciones.

Debido a múltiples factores que incluyen la propia normativa del SIS, la ausencia de documentación migratoria entre buena parte de la población venezolana, las capacidades limitadas de los servicios de salud, entre otros.

²¹⁸ Ver sección anterior Educación y formación

²¹⁹ Los datos muestran un aumento de la mortalidad materna durante la pandemia en Perú, tanto para mujeres venezolanas como peruanas (ver por ejemplo: Mortalidad Materna en el Perú en contextos de pandemia por COVID-19 . (2023). Revista Peruana De Investigación Materno Perinatal, 12(1), 9-10. <https://doi.org/10.33421/inmp.2023325>)

²²⁰ Según la ENPOVEII, el 68% de la población venezolana que padece una enfermedad crónica no recibe tratamiento.

²²¹ A modo de ejemplo, en 2022 se brindaron un total de 15.013 servicios médicos a través de cuatro modalidades de atención: atención a población migrante y refugiada en tránsito (caminantes), jornadas de atención en entornos y espacios comunitarios, atención en puntos fijos de atención, y atenciones virtuales de telemedicina. El componente de Salud Mental y Apoyo Psicosocial alcanzó un total de 1.318 personas -76% mujeres y 24% hombres -. (Informe anual 2022 socio IFRC).

no hubiera podido financiar el incremento de costes de las prestaciones sanitarias teniendo en cuenta el elevado volumen de las necesidades (salud ha sido reportado recurrentemente como una de las principales necesidades de la población venezolana en los diferentes monitoreos de protección y post-distribución) y las limitaciones presupuestarias crónicas de la operación. En 2022, gracias a la incidencia conjunta entre ACNUR, OIM, OPS/OMS y UNICEF el Ministerio de salud se incorporó como colíder del Subgrupo de Trabajo de Salud y Nutrición del GTRM.

Educación y formación

104. **Las contribuciones de ACNUR (en conjunto con el GTRM) para incidir en el acceso a la educación de NNA venezolanos se han focalizado en la reducción de discriminación y barreras de acceso al sistema público, destacando el apoyo a la gestión de casos a nivel de las diferentes localidades (en un contexto de mejor articulación con las autoridades educativas locales que centrales), así como en el acceso a internet durante la pandemia²²². La incidencia de ACNUR ha tenido lugar en el marco de una política pública garantista de la universalidad de la educación y de algunos indicadores que sugieren ciertos progresos en la escolarización de población infantil y adolescente venezolana²²³, pero también brechas²²⁴. La movilización de recursos adicionales durante la pandemia facilitó kits, tabletas, material pedagógico e internet para permitir el acceso a la educación virtual a familias vulnerables²²⁵. Las intervenciones de ACNUR en educación respondieron a casos locales (en un sistema educativo descentralizado) pero no parecen haber tenido suficiente articulación con el Ministerio de educación a nivel central y, en general, la convergencia entre las organizaciones internacionales y la gobernanza de la política pública educativa parece haber sido limitada (sobre todo en términos de datos, refuerzo de capacidades, capitalización de intervenciones y escalabilidad).**

²²² El cierre de las escuelas en Perú se prolongó durante unos dos años y fue de los más largos de la región.

²²³ Según la 2ª Encuesta a la Población Venezolana residente en el Perú, la tasa neta de matriculación de la población venezolana en edad escolar es elevada (85% escolarización inicial, 99% escuela primaria, 91% escuela secundaria), aunque inferior a la población escolar peruana. La tendencia de escolarización es positiva en el informe de monitoreo de protección de ACNUR 2022 (de 73% a 77%).

Las puntuaciones en las pruebas PISA (OCDE) en Perú indican que los escolares venezolanos tienen mayores habilidades de lectura a los 15 años que los nacionales, al inverso de lo que suele ocurrir (citado en: ¿En qué situación están los migrantes en América Latina y el Caribe?: mapeo de la integración socioeconómica / Banco Interamericano de Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo). Los resultados de aprendizajes son similares entre estudiantes migrantes venezolanos y nacionales según la reciente Evaluación de Progreso Final realizado por la Dirección Regional de Educación de Lima con apoyo de la UNESCO (2023), realizada con estudiantes de primaria y secundaria en lectura, matemática, y personal social/ ciencias sociales, se observa que independientemente de la variable nacionalidad, todos se encuentran mayoritariamente en proceso.

²²⁴ Mayor deserción interanual en comparación a los estudiantes nacionales debido a la movilidad (en 2023, de cada cien estudiantes migrantes venezolanos matriculados en el 2022, 20 de ellos no continuaron estudiando. En el caso de estudiantes nacionales, 3 no retornaron), ausencia de orientaciones y herramientas para atender pedagógicamente la diversidad en el aula (UNESCO, 2023). Otras barreras incluyen el desconocimiento de trámites en el sistema educativo, la indisponibilidad de plazas, la falta de documentación, el trabajo infantil, entre otras (ACNUR, UNICEF).

²²⁵ En comparación a otros servicios (agua, electricidad), las familias venezolanas tienen un moderado nivel de conectividad a internet - 63,5% (ENPOVEII).

105. **ACNUR reaccionó ágil y eficazmente para homologar los diplomas universitarios de profesionales venezolanos del sector de la salud aprovechando la necesidad crítica de profesionales del sistema de salud durante la pandemia, generando más y mejores oportunidades laborales a las personas y un caso de éxito que puede ser capitalizado en otros sectores, teniendo en cuenta que el 38% de la población venezolana residente dispone de titulación universitaria²²⁶. En abril 2020, el GdP flexibilizó los requisitos para la contratación de personal por el contexto de la COVID-19²²⁷. ACNUR elaboró un listado para identificar a profesionales de la salud en condición regular para obtener más información sobre sus especialidades, disposición y tipo de documentación. A septiembre de 2020, unos 1.200 profesionales médicos se habrían registrado en la base de datos impulsada por ACNUR, que fue compartida con el Ministerio de salud y en febrero de 2021 varios cientos de profesionales²²⁸ venezolanos formaron parte de la primera línea del personal de salud en la emergencia, contratados por el Ministerio de salud y gobiernos regionales. La homologación de diplomas fue contestada por el Colegio de Médicos, a pesar del impacto positivo de la intervención de ACNUR y del análisis del Banco Mundial indicando que el reconocimiento de títulos y la colegiatura, especialmente de médicos y docentes en zonas precarias del Perú, podría ayudar a mitigar la xenofobia y fortalecer la integración. Durante 2021 y 2022, unos 700 profesionales de la salud homologaron sus diplomas²²⁹.**

4.2.2. ¿En qué medida ACNUR ha sido eficaz para empoderar a las comunidades (refugiados, solicitantes de asilo, otras poblaciones con necesidades de protección internacional y de acogida), reforzar su autogestión y garantizar el acceso a servicios?

Comunidades que fomentan la integración y acceso a derechos

106. **ACNUR ha desplegado oportunamente su respuesta de protección urbana (reforzando la protección basada en la comunidad especialmente a partir de 2022, con la elaboración de una estrategia de localización y la puesta en marcha de *grant agreements* para OBC) frente a la concentración de población venezolana en cuatro distritos de Lima; ACNUR y socios han logrado una aceptación e interacción con las comunidades venezolanas y de acogida esencial para el despliegue de intervenciones de cohesión social, gestión de casos (VdG, protección infantil) e inclusión en algunos servicios comunitarios. Los avances conseguidos, aunque importantes cualitativamente, parecen más limitados cuantitativamente debido a la creación reciente de la oficina de terreno de Lima, el dimensionamiento insuficiente del equipo de terreno frente**

²²⁶ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2023) Encuesta Nacional de la Población Venezolana que Reside en el Perú (ENPOVE II)

²²⁷ Decreto de Urgencia N° 037-2020 que establece medidas extraordinarias y un régimen especial de contratación del personal de la salud y considera la incorporación de profesionales extranjeros. Así, el Decreto crea el Servicio COVID Especial (SERVICER), en el cual pueden inscribirse profesionales médicos peruanos y extranjeros para ser contratados y garantizar la atención de la Emergencia sanitaria por el brote de la COVID-19 sin que hayan realizado el Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (SERUMS).

²²⁸ Cifra exacta no disponible.

²²⁹ UNHCR Operations Plan reports

a la multidimensionalidad y complejidad de la protección urbana²³⁰, las dificultades para conceptualizar y medir la cohesión social²³¹ y las limitaciones presupuestarias de la operación. En 2019, el diagnóstico participativo con la población venezolana ya identificó la demanda de mayores espacios de integración en los barrios, como resultado de fricciones puntuales y otros retos para la integración. Posteriormente, la generación regular de evidencia sobre la situación en los distritos realizada por las diferentes unidades de ACNUR ha sido excepcional y decisiva para orientar las intervenciones de ACNUR, apoyar los programas de otras de otras organizaciones y GTRM e incidir en las municipalidades e instituciones del Estado en favor de política pública y planificación de servicios. La creciente capacidad operacional y entrada de ACNUR en los barrios ha sido posible gracias a las alianzas con OBC, parroquias y organizaciones lideradas por personas refugiadas y una red de voluntarios, lo que permitió mantener la asistencia humanitaria durante la pandemia para ambas comunidades y llegar a grupos de población marginales, contribuyendo a la visibilidad y aceptación ACNUR. La experiencia piloto de *grant agreements* lanzada por la operación en 2022 ha resultado efectiva para reforzar e impulsar a pequeñas OBC y supone una iniciativa de éxito, aunque existen cuestiones de sostenibilidad por resolver²³².

- 107. ACNUR ha contribuido decisivamente a que exista presencia de organizaciones lideradas por personas refugiadas principalmente en Lima y que su liderazgo pueda incidir en foros institucionales, a nivel central. Existen también organizaciones lideradas por personas venezolanas en otras ciudades secundarias que, aunque de menor tamaño y alcance, disponen de una especialización de servicios bien adaptada a las especificidades de sus comunidades locales y buenos niveles de aceptación y reconocimiento, tanto por parte de la población venezolana como de las instituciones locales.** En general, se percibe que las organizaciones lideradas por personas refugiadas disponen de una buena capacidad de movilización y, en algunos casos, han generado redes de voluntarios que suponen un activo valioso para el trabajo comunitario y para potenciar los diferentes programas de ACNUR a nivel de barrio. El número relativamente moderado de organizaciones lideradas por personas refugiadas en el país (unas 13 organizaciones) supone una oportunidad para

²³⁰ La oficina de terreno de Lima (creada en 2023) ha permitido pasar de un perfil de protección basada en la comunidad (2022) a tres perfiles en 2023. Aun así, la oficina de terreno gestiona un territorio urbano extenso y densamente poblado con retos sociales y de integración importantes y también debe cubrir la ciudad de Ica (en la ciudad de Ica vive el 2.6% del total de población venezolana residente en Perú, siendo la cuarta ciudad con mayor número de estas personas (ENPOVEII).

²³¹ Social Cohesion Hub (www.socialcohesion.info)

Refugee Studies Centre, University of Oxford (2023) Social Cohesion as a Humanitarian Objective? (<https://www.rsc.ox.ac.uk/completed-projects/social-cohesion-as-a-humanitarian-objective-socho>)

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (2023) Social Cohesion: Concept and Measurement. Geneva

Delhey, J., Dragolov, G. & Boehnke, K. Social Cohesion in International Comparison: A Review of Key Measures and Findings. *Köln Z Soziol* 75 (Suppl 1), 95–120 (2022). <https://doi.org/10.1007/s11577-023-00891-6>

Phuong Pham, et al (2023) Policy Research Working Paper 10099 Hosting New Neighbors, Perspectives of Host Communities on Social Cohesion in Eastern DRC. World Bank, Washington DC

International Organization for Migration (IOM), 2023. Multidimensional Integration Measurement Toolkit: Offering A Multidimensional Approach to Measure Migrant Integration Outcomes. IOM, Geneva.

²³² Informantes internos

consolidar un núcleo de organizaciones de tamaño suficiente y con un adecuado nivel de madurez organizativa que garanticen legitimidad y operabilidad, evitando dispersión de esfuerzos y de recursos²³³

108. **El refuerzo y desarrollo de capacidades a OBC y organizaciones de fe realizado por ACNUR ha permitido proporcionar asistencia social e inclusión en redes de ayuda comunitarias en barrios de concentración de población venezolana (especialmente durante la pandemia), en un contexto donde la inclusión en servicios o programas sociales públicos ha sido parcial.** ACNUR se ha apoyado en organizaciones con fuerte implantación en barrios y amplia trayectoria de trabajo social lo que ha permitido proporcionar asistencia básica a población venezolana (y a comunidades de acogida). Los intentos de ampliar la inclusión de población venezolana en programas sociales gubernamentales se vieron dificultados no tan solo por las regulaciones sectoriales, sino también por el discurso mediático y social contrario a la población venezolana refugiada y migrante. Así por el ejemplo, la ayuda del gobierno durante la pandemia (Bono COVID) se concedió sólo a peruanos.

Empleabilidad

109. **ACNUR ha logrado un caso de éxito con el programa de habilitación profesional y vinculación laboral de los profesionales sanitarios venezolanos, combinando incidencia institucional, necesidades del sector salud público y privado, decisión política e institucional de responder con todos los medios posibles a una crisis de salud pública y acompañamiento administrativo a las personas e instituciones.** La evaluación del programa de habilitación profesional y vinculación laboral en el sector salud²³⁴ muestra que ha sido eficaz para disminuir el desempleo, incrementar los ingresos y mejorar las condiciones laborales principalmente entre mujeres profesionales de la salud venezolanas residentes en Lima (más del 80% de profesionales participantes en el programa son mujeres residentes en la capital). La reactivación de la exigencia del Servicio Rural y Urbano Marginal (SERUMS)²³⁵ como criterio para el ejercicio profesional ha diluido los progresos alcanzados durante la pandemia a pesar de las visibles contribuciones de los profesionales venezolanos en la respuesta de emergencia. Aun así, la experiencia durante la pandemia sigue presentando potencial; en 2022, ACNUR y Ministerio de salud inauguraron el Centro de Rehabilitación Los Olivos en Lima Norte atendido en su gran mayoría por profesionales venezolanos.

²³³ Ver, por ejemplo, la evaluación de la estrategia de país de ACNUR en Ecuador donde se identificó un número más elevado de organizaciones lideradas por personas refugiadas pero con tamaños, capacidades y representatividad mucho más reducidas, lo que generaba fragmentación, dificultades de movilización colectiva y trabajo coordinado o complementario.

²³⁴ EQUILIBRIUM (2022) Evaluación de los proyectos de habilitación profesional y empleo financiados por ACNUR. Lima

²³⁵ El Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (SERUMS) es un programa de servicio a la comunidad realizado por profesionales de ciencias de la salud titulados y colegiados, prioritariamente en las poblaciones más pobres y alejadas del Perú (Ley N° 23330). La realización del SERUMS es obligatoria para ingresar a laborar en los establecimientos del sector público e ingresar a los Programas de Segunda Especialización a nivel nacional.

110. **ACNUR ha iniciado acciones para ampliar la habilitación de profesionales en otros campos (ingenierías, derecho) y otros diplomas universitarios (técnicos), capitalizando la experiencia en el sector salud y las regularizaciones migratorias²³⁶ y ha contribuido a generar mayor apertura de la empresa privada a la contratación de refugiados y migrantes.** Los esfuerzos de ACNUR en empleabilidad se han visto confrontados a barreras derivadas de la legislación laboral para extranjeros, el desconocimiento de las empresas de la documentación migratoria, las rotaciones en instituciones y los costes asociados a la habilitación (entre otras). Los resultados de la evaluación del programa de empleabilidad son en general positivos pero menos evidentes que en el caso anterior de la habilitación de profesionales de salud venezolanos²³⁷. Tampoco se ha sido identificada una atención específica en los factores de vulnerabilidad o riesgos de protección de manera sistemática para la selección de los participantes en el programa, excepto en el caso de un par de socios. ACNUR también ha realizado estudios de mercado para identificar sectores generadores de empleo, armonizado bases de datos propias y de socios (aunque aparentemente no con OIM, quien dispone de una base de datos con un fin similar²³⁸) con perfiles profesionales venezolanos, promovido acuerdos con gobiernos regionales y locales y gremios, e impulsado campañas de comunicación, lo que ha sido efectivo para visibilizar el potencial laboral de la población venezolana. Recientemente, ACNUR Perú ha realizado una visita a ACNUR México para conocer el Programa de Integración Local (PIL), para explorar la posible relocalización voluntaria de personas venezolanas desde Lima hacia otras ciudades con sectores de actividad económica dinámicos que puedan generar oportunidades de medios de vida (p.ej. mayor demanda de empleo), lo que puede contribuir a una nueva línea de acción en Perú.

Emprendimientos

111. **ACNUR ha diseñado un programa de emprendimientos bien estructurado²³⁹, con amplia presencia territorial²⁴⁰, diversificación de socios, selección de participantes equilibrando criterios de vulnerabilidad con condiciones básicas que proporcionaran razonables perspectivas de viabilidad²⁴¹, foco en género y diversidad sexual y medidas para ajustar el acompañamiento técnico a situaciones específicas.** El programa de emprendimientos se impulsó a partir de 2020, como parte de la respuesta de ACNUR al deterioro de la situación económica y laboral provocado por la pandemia,

²³⁶ Apoyadas por ACNUR como parte del acceso a la documentación y evidenciando la eficacia de conectar residencia migratoria con medios de vida.

²³⁷ Así por ejemplo, se constata entre los participantes del programa una reducción de más de la mitad del nivel de desempleo tras el programa y una mejora de las condiciones laborales. No obstante, solo el 26% de los participantes considera que encontró empleo a causa del programa, por lo que no se puede atribuir a los programas la totalidad del efecto sobre el nivel de empleo, y el incremento en los ingresos fue modesto.

²³⁸ Informantes externos

²³⁹ Negocios según etapas y estado de maduración: Emprendimientos de subsistencia, Micronegocios, Emprendimientos dinámicos.

²⁴⁰ Cusco, Arequipa, Madre de Dios, Piura, Tacna, Trujillo, Tumbes y Lima

²⁴¹ Una condición importante para brindar capital semilla (CBI) a todo emprendedor ha sido que tenga sus necesidades básicas satisfechas. Para aquellas personas con deudas, problemas familiares, entre otros, se buscó atender su situación de urgencia mediante otras intervenciones antes de la entrega del CBI.

e incluyó un amplio abanico de acciones de formación²⁴² en cuestiones técnicas y habilidades blandas, estudios de mercado, apoyo a la homologación de diplomas²⁴³, entrega de CBI²⁴⁴ y capital semilla, y diversas fórmulas de acompañamiento a emprendedores²⁴⁵, entre otras. ACNUR ha desempeñado un rol de “catalizador” que ha contribuido a movilizar o establecer acuerdos con sector privado y gremios, administraciones públicas, y organizaciones sociales. ACNUR ha definido, con apoyo del Buró Regional, estrategias y herramientas sobre medios de vida, alianzas con sector privado y CBI sectorial que han servido para mapear actores, reflejar adecuadamente las necesidades, oportunidades y retos y han proporcionado un marco de trabajo a los equipos de medios de vida de ACNUR y socios.

112. **Las evaluaciones del programa de emprendimientos²⁴⁶ muestran efectos positivos en la vida de las personas emprendedoras apoyadas (mayoritariamente mujeres) documentan una decena de casos de éxito y las recomendaciones han servido a ACNUR para actualizar el enfoque del programa a partir de 2023, aunque también se han detectado emprendimientos fallidos²⁴⁷ debido a análisis iniciales insuficientes.** Durante 2021 y 2022, ACNUR ha proporcionado capital semilla para unos 2.000 emprendimientos²⁴⁸, mayoritariamente liderados por mujeres. La gran mayoría (80%) de los emprendimientos evaluados está en activo²⁴⁹, las personas emprendedoras están altamente satisfechas con el acompañamiento, tienen elevado nivel de inclusión financiera, el emprendimiento se ha convertido en su principal fuente de ingresos y además ha generado un incremento en los niveles de renta. Los datos muestran que el 50 % de las personas emprendedoras disponen de educación universitaria o técnica superior aunque la tipología de emprendimientos sugiere que los niveles y áreas de educación no se corresponden necesariamente con los sectores donde se ha desarrollado el emprendimiento (el 60% de los emprendimientos activos se concentran en los sectores de: i) repostería, panadería y pastelería, ii) venta de comida, iii) belleza y peluquería - que, a su vez, son sectores de actividad económica con cierto nivel de saturación, lo que puede suponer ciertos riesgos a medio plazo). Las limitaciones enfrentadas por los emprendimientos son en buena medida externas (la obtención de financiamiento, la gestión del flujo de caja, la burocracia de formalización y la incertidumbre económica) y, probablemente, comunes a los emprendimientos de personas peruanas. Las descripciones de algunos

²⁴² A modo de ejemplo, más de 3.000 personas formadas en emprendimiento entre 2020 y 2021 (ACNUR indicadores de monitoreo ; # of PoC provided with entrepreneurship / business training).

²⁴³ A modo de ejemplo, 539 personas han homologado sus diplomas (ACNUR indicadores de monitoreo ; # of PoC with recognized diplomas from their country of origin).

²⁴⁴ A modo de ejemplo, 693,069 USD distribuidos en CBI para medios de vida y emprendimientos durante 2022 (UNHCR Peru's work in cash based interventions – CBIs – July 2023)

²⁴⁵ Por ejemplo, mentorías, capital semilla, capital de fortalecimiento

²⁴⁶ EQUILIBRIUM (2022) Estudio de evaluación de emprendimientos financiados por ACNUR. Lima

EQUILIBRIUM (2022) Casos de éxito de emprendimientos financiados por ACNUR. Lima

EQUILIBRIUM (2023) Evaluación de emprendimientos financiados por ACNUR en Lima metropolitana. Lima

²⁴⁷ No se dispone de datos cuantitativos al respecto y la evaluación no recoge un análisis de los emprendimientos. Varios informantes (internos y externos) han reportado y ejemplificado varios casos de emprendimientos fallidos.

²⁴⁸ UNHCR Operations Plan Reports (2021, 2022)

²⁴⁹ No se dispone de datos sobre el nivel de continuidad o éxito en relación a los emprendimientos totales.

emprendimientos fallidos²⁵⁰ parecen indicar análisis previos insuficientes para determinar con mejor precisión los factores de éxito y de riesgo.

113. **La implementación del programa de emprendimientos muestra no obstante un alcance limitado debido a factores internos (déficit de financiación de la operación, cambios en el equipo de medios de vida) y a factores a externos o sistémicos (impacto de la pandemia, informalidad económica, acceso a financiación, burocracia); los logros son más de carácter cualitativo (casos de éxito, aprendizajes replicables o escalables) que cuantitativo (número de emprendimientos exitosos, considerando el volumen de necesidades de la población refugiada y migrante).** El programa de emprendimiento (y en general medios de vida) ha sido el área programática con menos nivel de financiación, especialmente considerando el contexto macroeconómico del país²⁵¹ y las necesidades de la mayoría de las personas venezolanas²⁵². Además, la disponibilidad de fondos multianuales y (imprescindibles para intervenciones en medios de vida) no es fácil bajo el mecanismo de presupuestación de ACNUR. Aunque no se disponga de denominadores para estimar cobertura, el número de emprendimientos en activo, o capital semilla proporcionado, parecen reducidos en relación al volumen de necesidades reportadas por la población venezolana. Aunque el área de medios de vida ha pasado a formar parte de las prioridades de la operación y el equipo se reforzó en 2022, su expansión no ha sido posible debido a las limitaciones de financiación; así por ejemplo, la implementación de un piloto del “modelo de graduación”²⁵³ que se lanzó a finales de 2020 no ha tenido consolidación o desarrollo significativo (a diferencia de otras operaciones).

4.2.3. ¿En qué medida ACNUR ha facilitado la transición hacia soluciones a largo plazo (principalmente integración local) a refugiados, solicitantes de asilo y otras poblaciones con necesidades de protección internacional?

114. **El reasentamiento se ha convertido en la principal línea de acción de soluciones duraderas gracias al incremento de cuotas en EE.UU., mostrando un crecimiento rápido y razonablemente efectivo de la capacidad de procesamiento y una elevada tasa de aceptación de casos (96%).** La unidad de reasentamiento se ha convertido en el principal equipo de la operación, con incremento sostenido de cuotas anualmente entre 2021 - 2023 hasta alcanzar unas 1.500 personas. Los costes y recursos para el proceso de reasentamiento son elevados, con un coste unitario por encima del coste de asistencia o protección por otras vías. La unidad de reasentamiento ha puesto en marcha medidas efectivas²⁵⁴ y ha logrado solventar las dificultades de identificación de casos bajo la convención

²⁵⁰ Informantes internos y externos

²⁵¹ P.ej. informalidad de la economía (el mercado laboral peruano reportó en 2021 la tasa de informalidad más alta en los últimos diez años - 76,8 % - según el Observatorio Nacional de Prospectiva).

²⁵² La primera necesidad reportada sistemáticamente por la población venezolana en los monitoreos de protección de ACNUR (y otros numerosos estudios y análisis) es la económica.

²⁵³ El “modelo de graduación” ha sido implementado en otras operaciones en la región, lo que puede proporcionar aprendizajes y experiencia útil a ACNUR en Perú.

²⁵⁴ P.ej. implicación de socios en la identificación de casos, acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), procedimiento fusionado.

de 1951²⁵⁵, mitigar el riesgo de fraude, resolver los retrasos y evidenciar la pertinencia del reasentamiento también en un contexto de movimientos mixtos. De hecho, uno de los valores añadidos del trabajo en reasentamiento ha sido la visibilización del perfil de refugiado, como categoría claramente diferenciada del perfil de migrante. En paralelo a los logros, el reasentamiento se ha visto confrontado a las condiciones exigidas por los países y sus tiempos de decisión, la sobrecarga de responsabilidades asumidas en el *postsubmission*²⁵⁶, el procedimiento de salida de Perú para las personas aceptadas para reasentamiento, lo que ha generado tiempos de espera prolongados (entre uno y dos años) hasta lograr la salida del país.

115. **Las acciones de ACNUR para explorar el retorno voluntario de venezolanos a su país de origen se encuentran en una fase incipiente, responden a la detección de mayores intenciones de retorno y de flujos de sur a norte crecientes²⁵⁷, aunque no parece existir por el momento un entorno propicio debido a la inestabilidad persistente en Venezuela.** Los datos disponibles muestran una mayoritaria voluntad de permanencia en el Perú, aunque las dificultades de integración y las expectativas de mejores oportunidades, sea en Venezuela o en Norteamérica, están generando un flujo de salidas hacia el norte aunque a pequeña escala²⁵⁸.

4.2.4. ¿En qué medida son sostenibles las iniciativas de ACNUR (nivel estratégico y operativo)?

116. **Las contribuciones de ACNUR, en conjunto con otras organizaciones, al refuerzo de las capacidades institucionales²⁵⁹ en materia de protección de derechos de personas refugiadas y migrantes, así como a la revisión o gestión de determinados aspectos de la política pública migratoria y del marco normativo nacional, presentan perspectivas de sostenibilidad positivas ya que han tenido un alcance sistémico en la respuesta al desplazamiento forzado de población venezolana.** Las leyes, decretos o normas que se han desarrollado, actualizado o aplicado, así como la experiencia institucional acumulada en la respuesta a un movimiento masivo de población sin precedentes en el Perú, son elementos esenciales de la política pública actual y que tendrán vigencia mientras no se produzcan cambios en la política pública y el dispositivo jurídico administrativo asociado.

²⁵⁵ Los países acogedores de casos de reasentamiento no se rigen por la Declaración de Cartagena

²⁵⁶ P.ej. P.ej. financiación de traslados a Lima de casos de provincia para pre-screening de OIM y chequeos médicos.

²⁵⁷ La ausencia de perspectivas e integración en el país de acogida, así como la reunificación con la familia y amigos, están impulsando el retorno (Mixed Migration Centre (2022) Retornando a Venezuela: motivaciones, expectativas e intenciones. Disponible en: <https://mixedmigration.org/resource/returning-to-venezuela/>)

²⁵⁸ El País, El reto de volver a Venezuela tras años de éxodo (<https://elpais.com/internacional/2023-05-15/el-reto-de-volver-a-venezuela-tras-anos-de-exodo-el-pais-no-esta-mejor-pero-es-otro-pais.html>)

²⁵⁹ A título de ejemplo, la Defensoría del pueblo cuenta la actualidad con un equipo especializado en materia de refugio vinculado a la Adjuntía para los derechos humanos.

117. **El apoyo y modernización del sistema nacional de asilo presenta resultados ambivalentes.** Por una parte, el refuerzo de conocimientos y competencias, sistemas y plataformas tecnológicas para mejorar el registro y elegibilidad de solicitudes de asilo han incidido significativamente en una mayor y mejor capacidad instalada de la CEPR y hacen parte en la actualidad de su funcionamiento regular. El apoyo de ACNUR ha sido amplio y ha alcanzado el nivel central (Secretaría Ejecutiva) y descentralizado (ODE). Por otra parte, el apoyo en recursos humanos (p.ej. calificadores y asistentes)²⁶⁰, aunque ha sido crucial para permitir a la CEPR reaccionar al desplazamiento masivo y proporcionar protección, ha sido muy dependiente de la financiación externa. Actualmente, no parecen darse condiciones favorables para una contratación pública que absorba los recursos humanos financiados por ACNUR. Además, la CEPR se ha visto confrontada a la paradoja de ser receptora de acciones de refuerzo de capacidades, pero al mismo tiempo, sufrir una fuga de talento humano hacia ACNUR, lo que ha debilitado el desarrollo de capacidades que ACNUR pretendía reforzar y ha cronificado su dependencia del apoyo externo. Aun reconociendo los avances conseguidos²⁶¹, el sistema nacional de asilo sigue enfrentado a retos que superan los medios disponibles y necesitará el acompañamiento de ACNUR.
118. **El apoyo de ACNUR a organizaciones y redes locales (ONG, OBC, organizaciones de fe²⁶²) y a organizaciones lideradas por personas refugiadas ha consolidado y ampliado servicios y mecanismos de asistencia social de tipo comunitario preexistentes y ha propiciado la aparición de nuevas organizaciones enraizadas en sus comunidades que podrán seguir desempeñando un rol relevante en la mitigación de necesidades, de riesgos de protección y en la integración de la población venezolana.** La integración de una componente de desarrollo organizativo de las organizaciones locales, como parte del trabajo con socios²⁶³ ha sido un factor fundamental para contribuir al desarrollo de un tejido organizativo en barrios vulnerables; este tejido ha respondido con alojamiento, comedores colectivos, distribución de ayuda, identificando riesgos de protección, y mantendrá su compromiso con las personas, aunque probablemente con intensidades variables en función de los fondos disponibles.
119. **El dispositivo de asistencia humanitaria para responder a necesidades básicas y de corto plazo ha sido completamente dependiente de los fondos movilizados por ACNUR y, por tanto, es difícilmente sostenible sin apoyo de fondos externos** (de hecho, los alcances reportados por ACNUR por ejemplo en transferencias en efectivo o elementos básicos de ayuda en los últimos años muestran variabilidad precisamente debido a la fluctuación en la financiación disponible). Las organizaciones locales podrían paliar algunas necesidades inmediatas, pero difícilmente mantener distribuciones de ayuda sin recursos

²⁶⁰ Entre 70 -80 personas anualmente.

²⁶¹ Informantes externos

²⁶² Consejo Interreligioso para Refugiados y Migrantes (34 comunidades religiosas), Red de Organizaciones de Base Comunitarias (32 organizaciones), Red de Alojamientos Colectivos Temporales (9 albergues en Lima), Programa de Liderazgos Comunitarios

²⁶³ Ver por ejemplo la Herramienta de evaluación de desarrollo organizativo de organizaciones basadas en comunidades (2020), y el acompañamiento técnico y presupuestario continuado por parte de ACNUR reportado por los socios (encuesta a socios).

adicionales. De hecho, el descenso de la financiación disponible para la respuesta humanitaria al desplazamiento forzado ha impactado ya significativamente en las capacidades de respuesta de los actores nacionales e internacionales.

120. **Las acciones de ACNUR en materia de medios de vida que han ampliado la difusión y el conocimiento sobre los derechos y validez de la documentación migratoria entre administraciones públicas (p.ej. Ministerio de trabajo y delegaciones regionales) y sector privado (empresas y gremios) han abierto espacios para proporcionar oportunidades en materia de acceso al empleo y emprendimiento.** Aunque el resultado puede ser sostenible, las múltiples acciones de “proceso” (p.ej. capacitaciones y formaciones, capital semilla²⁶⁴, mentoría, estudios de mercado) presentan perspectivas de continuidad más limitada.

²⁶⁴ Así por ejemplo, el déficit de financiación para capital semilla de emprendimientos ha sido recurrentemente mencionado en como una de las principales barreras (entrevistas).

4.3. Adecuación de la estructura del ACNUR y cambios organizativos en Perú

PE3. ¿Hasta qué punto la estructura de ACNUR en Perú y los cambios organizacionales han sido adecuados para conseguir sus objetivos?

ACNUR ha logrado disponer en Perú de una capacidad instalada adaptada a realidades locales y coherente para responder a la evolución de las necesidades de protección e integración de refugiados y migrantes en zonas priorizadas (puntos fronterizos clave y principales ciudades de asentamiento de refugiados y migrantes venezolanos). La expansión de la presencia de ACNUR se ha producido en un corto plazo de tiempo (gracias al rápido crecimiento de fondos) y ha sido decisiva para consolidar el GTRM, reforzar la óptica de protección de las respuestas gubernamentales y humanitarias, mantener el espacio de protección en un contexto de medidas cada vez más restrictivas y fomentar las sinergias en la prestación de asistencia y las iniciativas de integración local. El establecimiento rápido y simultáneo de oficinas sobre el terreno en las regiones fronterizas y en las zonas urbanas de las principales ciudades del país ha facilitado la combinación de la asistencia humanitaria con una estrategia de integración local de forma complementaria. A pesar de la distribución coherente de oficinas y equipos de ACNUR en el territorio y de sus esfuerzos por monitorear la situación en las fronteras, la organización ha carecido de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades en todos los pasos fronterizos (que además eran cambiantes) y en todas las localidades con presencia de refugiados y migrantes. La presencia de ACNUR en ciudades intermedias (Arequipa, Trujillo), aunque modesta, ha generado un valioso conocimiento de las diferentes realidades y necesidades locales, ha creado espacios de trabajo con las autoridades locales, ha fortalecido la legitimidad de ACNUR ante las administraciones públicas a nivel central y ha creado oportunidades para posibles iniciativas de reinstalación..

ACNUR ha visto aumentar considerablemente su presupuesto hasta 2021, lo que ha permitido ampliar sus programas, su personal y su presencia sobre el terreno. Sin embargo, el presupuesto de la operación, en particular la línea OPS, muestra un descenso significativo a lo largo del tiempo. . En particular, las acciones de integración local presentan una asignación presupuestaria muy baja y decreciente a lo largo del periodo, lo que parece en contradicción con la priorización de la integración local como principal solución duradera en Perú.

ACNUR ha tratado de mantener un equilibrio presupuestario en los componentes de administración y personal en torno a una media del 38% del presupuesto priorizado aprobado entre 2019 y 2022. Sin embargo, algunos puestos clave permanecen bajo contratos temporales (TA265) y afiliados (AWF), lo que ha

²⁶⁵ Temporary appointment (siglas en inglés)

supuesto un riesgo de rotación de personal, falta de continuidad y, en ocasiones, pérdida de credibilidad ante socios y contrapartes.

La operación ha implementado COMPASS como nuevo marco global de ACNUR de gestión basada en resultados y en paralelo ha consolidado un equipo para reforzar el trabajo de monitoreo y evaluación y promover el uso de datos. Las percepciones del personal encuestado sobre las mejoras aportadas por la planificación multianual y por COMPASS se reparten equilibradamente entre opiniones positivas y ligeramente escépticas. Las principales limitaciones de COMPASS señaladas por los encuestados fueron la dificultad de conciliar la planificación plurianual con los presupuestos anuales y de adaptar la planificación a los cambios recurrentes en el contexto operacional..

La integración de dos equipos de gestión de la información en un solo equipo bajo la Unidad Interagencial para el levantamiento y procesamiento de datos a partir de 2021 ha sido una medida fundamental para la calidad y regularidad en la generación de datos, la integralidad de los análisis, el fortalecimiento del monitoreo y justificación y las acciones de difusión.

Las principales contribuciones financieras recibidas por ACNUR han procedido de ayuda bilateral en un 98%, con EEUU como principal donante (74% en todo el periodo), a pesar de esfuerzos de diversificación. La estructura de financiación ha estado fuertemente marcada por fondos de emergencia.

4.3.1. [¿En qué medida la estructura de oficina de país y oficinas / unidades de terreno de ACNUR ha sido adecuada conseguir sus objetivos? ¿Cuáles han sido las fortalezas y los déficits más importantes de la estructura de oficinas en la prestación de servicios?](#)

121. **ACNUR ha logrado constituir en poco tiempo una oficina de país con plenas capacidades, en un contexto complejo (emergencia de Nivel 2, pandemia de COVID-19 en 2020 y políticas migratorias y de asilo cambiantes). Organizacionalmente, ha conseguido consolidar el funcionamiento y la estructura “sobre la marcha”, generar capacidades y enfoques de trabajo para gestionar el crecimiento de necesidades, personal y fondos, responder programáticamente a retos crecientes y asimilar los cambios en herramientas y políticas corporativas (p.ej. regionalización y descentralización, nuevo marco de gestión basada en resultados, planificación y monitoreo, sistemas y tecnologías). A pesar de los avances, la operación se encuentra todavía en un proceso de transición para consolidar su “modelo” organizativo (p.ej. política de recursos humanos nacionales, implementación directa CBI, actualización e implementación SOP interno y con socios, oficina de terreno de Lima, entre otros).**

122. **Desde 2021, la distribución de oficinas en el territorio refleja un entorno operacional dual; por un lado, la atención inmediata y humanitaria en puntos de frontera, por otro lado, el trabajo en integración socioeconómica en barrios**

seleccionados de la ciudad de Lima y en localidades de provincias (Cusco, Arequipa y Trujillo) que presentan mayores oportunidades de medios de vida. La presencia de ACNUR en localidades intermedias como Arequipa y Trujillo, aunque modesta y por tanto con menores capacidades operacionales, permite un nivel de cobertura territorial y relaciones con autoridades regionales y municipales que genera mayor conocimiento de las diversas realidades locales y experiencia de trabajo a nivel territorial, refuerza la legitimidad de ACNUR a nivel nacional (conectando lo local con lo nacional) y abre oportunidades para posibles iniciativas de reubicación de la población venezolana en el interior del país. En un contexto de restricciones de recursos y aun sin disponer de cifras detalladas, la relación entre el coste y el “valor” o eficacia de la presencia local se percibe positivamente²⁶⁶.

123. **Las oficinas / unidades de terreno desplegadas en Perú están en consonancia con las dinámicas de los movimientos migratorios y de la concentración de las personas en determinados núcleos urbanos (Lima, Arequipa y Trujillo) y zonas de frontera (Tumbes y Tacna). En algunos casos, y a pesar del despliegue territorial, algunas oficinas / unidades de terreno han tenido limitaciones logísticas e institucionales para monitorear y responder a necesidades en otros puntos de cruce de frontera** que, además, han sido cambiantes en función de los momentos y circunstancias migratorias. De hecho, el alcance territorial de ACNUR ha estado condicionado (y limitado) por los recursos disponibles y algunas de las zonas del país que también han estado expuestas al fenómeno de la movilidad humana no han podido ser alcanzadas; así, por ejemplo, varias entrevistas han mencionado la necesidad de presencia en Puno y Madre de Dios, zonas a las que ACNUR no ha podido expandir directamente sus acciones. El despliegue de oficinas / unidades de terreno es percibido como bastante coherente y efectivo por la mayoría del personal encuestado (59%), aunque existe un 30% de encuestados que lo considera poco coherente²⁶⁷.
124. **A pesar de la importancia ampliamente reconocida del despliegue de ACNUR en zonas de frontera, se han identificado ciertos desafíos; los mecanismos y herramientas de gestión de las oficinas y unidades de terreno han limitado la capacidad de ACNUR en la reacción rápida frente a contextos volátiles, sobre todo en Tacna²⁶⁸, y no han facilitado la “sincronización” entre los cambios y las nuevas necesidades** (p.ej. respuestas a necesidades básicas). Sin embargo, hay que considerar que: i) el fortalecimiento las oficinas de terreno exige mayor certeza en los fondos asignados para garantizar también una implementación mejor planeada; y ii) algunas zonas geográficas en las que no hay oficinas de terreno (Puno y Madre de Dios) se cubren desde la FU de Tacna.
125. **La creación de la oficina de terreno de Lima (2023) ha facilitado el despliegue de la estrategia de protección basada en la comunidad en barrios clave del área metropolitana pero su dotación en recursos no parece suficiente**

²⁶⁶ Informantes internos y externos

²⁶⁷ Encuesta personal ACNUR

²⁶⁸ Gastos, gestión de proveedores gestionado desde la CO de Lima, utilización de cuentas bancarias de la *Head FU* para algunos gastos puntuales.

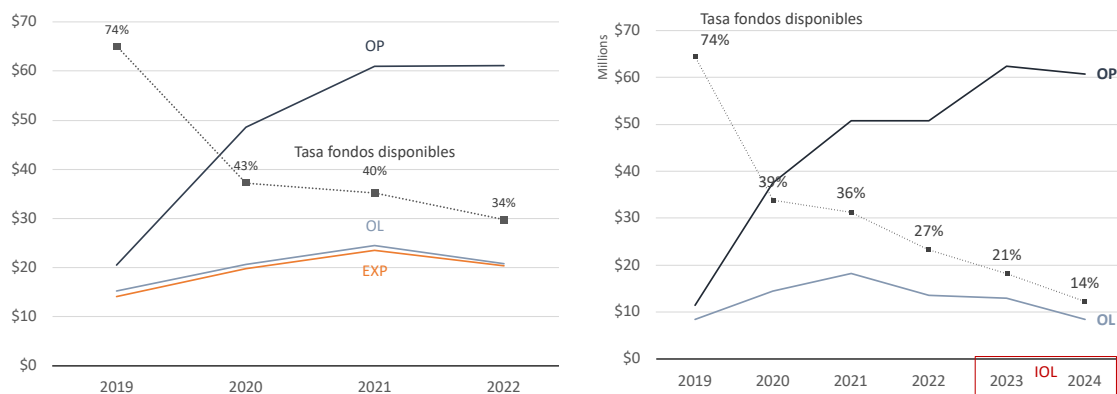
para la magnitud de los retos urbanos. La oficina se ha dotado de tres perfiles de protección basada en la comunidad. Aun así, la oficina de terreno gestiona un territorio urbano extenso y densamente poblado con retos sociales y de integración importantes y también debe cubrir la ciudad de Ica (en la ciudad de Ica vive el 2.6% del total de población venezolana residente en Perú, siendo la cuarta ciudad con mayor número de estas personas - ENPOVEII).

Presupuestos de la operación

126. **ACNUR experimentó entre 2019 y 2022 un crecimiento presupuestario importante, lo que ha permitido ampliar sus programas, personal y presencia sobre el terreno** (con la apertura de nuevas oficinas y unidades de terreno). ACNUR registró un gasto total de 77,9 millones de dólares entre 2019 y 2022 representando el 96% del presupuesto priorizado aprobado durante este periodo. ACNUR ha ejecutado el 68% de sus actividades programáticas (OPS) a través de un número creciente de socios (de 15 a 23 socios entre 2019 y 2022). A nivel presupuestario, tras un crecimiento significativo de los presupuestos priorizados aprobados entre 2019 y 2021 (+61%)²⁶⁹ se destaca la disminución de estos presupuestos en 2022 (-15%).

127. **Se observa una brecha creciente entre los presupuestos OP y OL, en particular para la línea presupuestaria OPS, que registra un descenso significativo de sus fondos disponibles (del 74% al 14% entre 2019 y 2024) respecto a los programados (ver gráfico 4 a continuación).**

Gráfico 4: Evolución de los presupuestos OP, presupuesto priorizado aprobado y EXP²⁷⁰ (2019-2022) y de las líneas presupuestarias OPS (2019-2024).



Fuente: OL OPS financials with implementers data 2019-2023, 1_Peru financial data_2019-2022 y 20220811 Budget Prioritization

128. Generalmente, el presupuesto OPS es el que sufre el mayor impacto con las variaciones, debido a que existen criterios establecidos desde el Buró Regional para

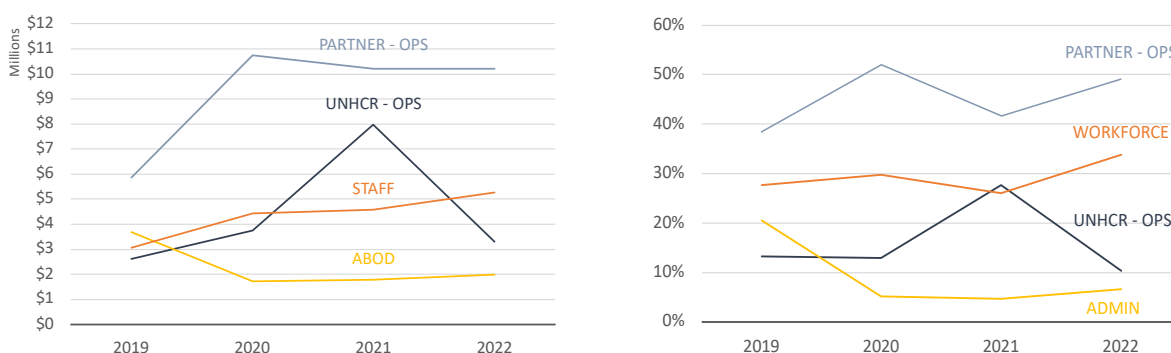
²⁶⁹ ACNUR PERU - Achievement Report 2019-2021(FOCUS), Annual Result Report 2022(COMPASS) & Peru financial data_2019-2022

²⁷⁰ Expenditure (gastado)

la determinación del ABOD (presupuesto administrativo), así como un techo presupuestario de STAFF. Adicionalmente, se observa que **para garantizar un equilibrio presupuestario adecuado (OPS-ABOD-STAFF)²⁷¹ en el periodo evaluado, la línea presupuestaria de implementación directa (OPS-UNHCR) fue la más afectada, con sólo el 22% de los fondos programados asignados, frente a la línea de implementación de los socios (OPS-PARTNER, 46%). De hecho, la prioridad ha sido respetar los compromisos con los socios (Partner OPS) y apoyar el fortalecimiento de la estructura de ACNUR (STAFF y ABOD) a expensas del presupuesto operativo de ACNUR (OPS-UNHCR).**

129. Además, considerando la globalidad del *workforce*²⁷² (FTA²⁷³, TA²⁷⁴ y Afiliados) imputado en la partida STAFF y en parte en las de ABOD y OPS, se observa que **la implementación directa de ACNUR, en 2022, representa solo 10% de los fondos disponibles, frente al 49% y 41% para los socios y la estructura (*workforce* y administración) respectivamente (ver gráfico 5 a continuación).**

Gráfico 5: Evolución de líneas presupuestarias del presupuesto priorizado aprobado (2019-2022) – “Peso” de las líneas presupuestarias en el presupuesto priorizado aprobado agrupando el personal en *workforce* (2019-2022)²⁷⁵



Fuente: OL OPS financials with implementers data 2019-2023, 1_Peru financial data_2019-2022 y Peru workforce summary statistics 2019-2022

130. **A pesar de la tendencia de incremento de presupuesto (hasta 2021), recursos y despliegue programático (p.ej. Servicios básicos, Sistema normativo y políticas públicas o Participación comunitaria), ACNUR no siempre ha contado con la capacidad, experiencia técnica o financiación necesaria para llegar a abarcar en profundidad todos los programas o áreas de intervención priorizados.** La incertidumbre recurrente sobre los fondos

²⁷¹ ACNUR PERU - Achievement Report 2019-2021(FOCUS), Annual Result Report 2022(COMPASS) & Peru financial data_2019-2022

²⁷² El personal afiliado está imputado en la partida de implementación directa OPS, los TA en la partida ABOD.

²⁷³ Fixed term appointment (siglas en inglés)

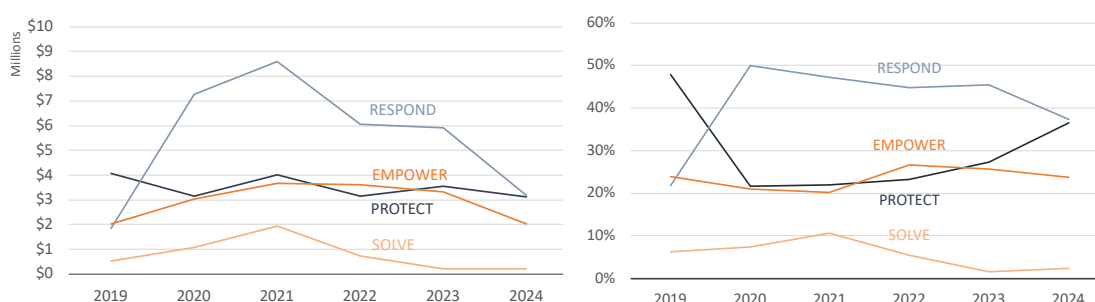
²⁷⁴ Temporary appointment (siglas en inglés)

²⁷⁵ En el *workforce* está agrupado el personal imputado en STAFF, ABOD y OPS. ADMIN corresponde a la partida ABOD sin el personal imputado.

disponibles y, en algunos casos, el tipo de financiación²⁷⁶ o su disponibilidad, han limitado la capacidad de acción de ACNUR. Por ejemplo, no todos los programas han podido ser financiados adecuadamente, otros han sido ejecutados de forma precipitada debido a fechas de los donantes o el condicionamiento de subvenciones ha llevado a ACNUR a realizar acciones no planificadas. Esto ha generado un “efecto acordeón” en los presupuestos y en su ejecución y ha obligado a ACNUR a tomar decisiones continuas en cuanto a la priorización de las personas, los tipos y las cantidades de asistencia prestada.

131. De acuerdo con la nueva estructura del marco de resultados adoptada para la operación, en el periodo 2019-2023²⁷⁷ se puso énfasis en la ejecución presupuestaria OPS para los objetivos Proteger y Responder (70% del total de recursos entre 2019 y 2023)²⁷⁸ y el objetivo Empoderar (23%). Aunque durante las emergencias el enfoque principal ha sido la respuesta humanitaria para los servicios básicos (50%), el peso de este objetivo se ha mantenido alto en el presupuesto OPS hasta 2023 (46% entre 2021 y 2023). El objetivo Solucionar presenta una asignación presupuestaria muy baja y decreciente a lo largo del periodo, lo que parece en contradicción con la priorización de la integración local como solución duradera en Perú (ver gráfico 6 a continuación).

Gráfico 6: Evolución de los presupuestos priorizados aprobados - (2019-2022) e Indicative Operating Level – IOL - (2023-2024) por objetivos – Peso de los objetivos en el presupuesto priorizado aprobado (2019-2022) y presupuesto IOL (2023-2024)



Fuente: OL OPS financials with implementers data 2019-2023, 1_Peru financial data_2019-2022; 20220811 Budget Prioritization e IOL 2024.

132. Sin embargo, **la imposibilidad de tener en cuenta los presupuestos y gastos STAFF y ABOD (excepto los AWF imputados en OPS)²⁷⁹ limita el análisis del coste de las actividades y, por tanto, dificulta la valoración del desempeño de la operación. El análisis únicamente de la línea presupuestaria OPS no permite reflejar el coste real de las actividades y limita el análisis del aporte de la**

²⁷⁶ Ver sección Modelo de financiación

²⁷⁷ Los datos de 2023 y 2024 corresponden al IOL (Indicative OL)-20220811 Budget Prioritization

²⁷⁸ ACNUR PERU - Perú financial data_2019-2022/ 20220811 Budget Prioritization /Continuidad propia entre FOCUS y COMPASS

²⁷⁹ Los datos de presupuestos disponibles (OL) y ejecutados (EXP) no son utilizables ya que contienen los valores de los presupuestos disponibles y ejecutados del “STAFF y ABOD” ventilados por Output o Outcome de manera aleatoria (Presupuesto OL “SAFF y ABOD”/# de Output).

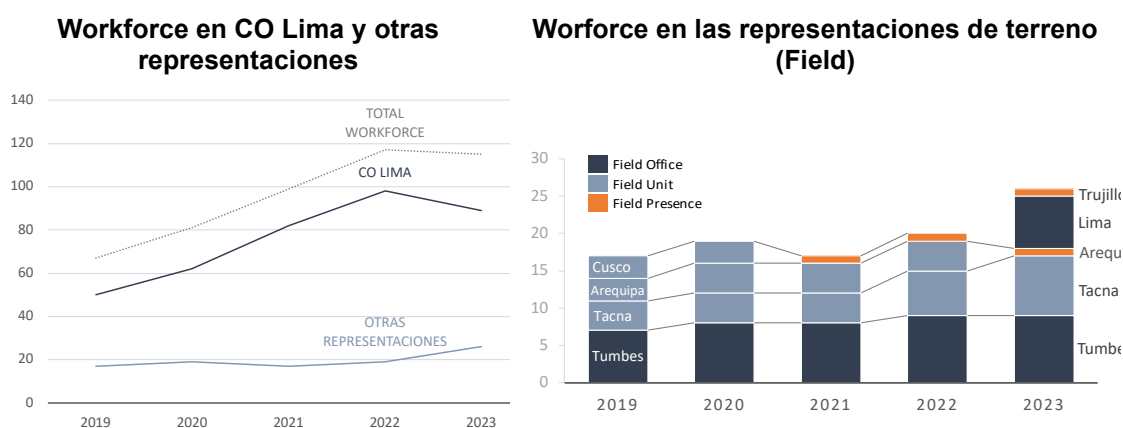
estructura a éstas, así como el “efecto catalizador” que pueden generar los recursos humanos en las actividades.

133. A partir de 2022, las actividades se centran especialmente en la integración local: (i) Regularización y documentación (11% del presupuesto), (ii) Integración con las comunidades e inclusión económica (27% del presupuesto), (iii) Expansión del reasentamiento y movilidad laboral (6% del presupuesto) y (iv) Apoyo a refugiados y solicitantes de asilo con necesidades básicas (45% del presupuesto con un 20% destinado a ayuda en efectivo)²⁸⁰. Sin embargo, según las previsiones reflejadas en la propuesta del *Indicative Operating Level (IOL)* para 2024, la estrategia de la operación parece volver a focalizarse en la Regularización y documentación (34% del presupuesto), servicios básicos (37%) y en menor medida en la participación comunitaria (12%).

Recursos humanos

134. **En 2023 ACNUR cuenta en Perú con 43 puestos de plantilla (STAFF) y 75 de personal afiliado (AWF) o temporal (TA), lo que representa un aumento del 76% de su personal (workforce) desde 2019.** La representación de ACNUR incluye: i) el *Country office (CO)* de Lima²⁸¹, ii) las *Field offices (FO)* de Lima (desde 2023) y Tumbes, iii) la *Field units (FU)* de Tacna, iv) las *Field Presence* en Arequipa (desde 2023, FU hasta 2022) y Trujillo (desde 2023). Tras 4 años de presencia en Cusco (2 como FU y 2 como FP), ACNUR cerró su oficina en 2022 (ver gráfico 7 a continuación).

Gráfico 7: Evolución del personal (workforce) por localidad (2019-2023)



Fuente: *Peru workforce summary statistics 2019-2022* y *Detailed Staff list and positions 2019-2023*

135. **A medida que ACNUR ha continuado fortaleciendo su capacidad y presencia en Perú, ha tratado de mantener un equilibrio en los componentes de administración y dotación de personal en torno a una media del 38% del**

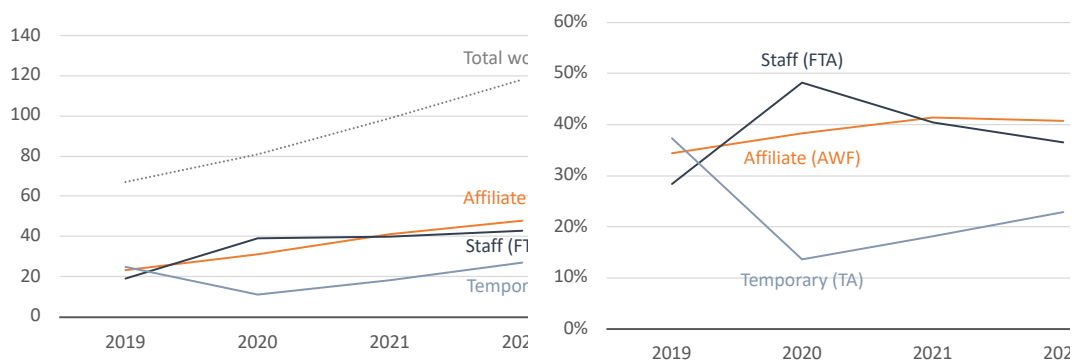
²⁸⁰ Presupuestos OL 2022 de la línea presupuestaria OPS.

²⁸¹ La disminución en 2023 de la plantilla al nivel de la CO de Lima es debido a la creación el mismo año de la FO de Lima.

presupuesto priorizado aprobado entre 2019 y 2022. Sin embargo, algunos puestos clave²⁸² permanecen bajo contratos temporales (TA) y afiliados (AWF). Tener continuamente puestos de TA o de AWF ha supuesto un riesgo de rotación de personal, falta de continuidad en la operación y, en ocasiones, pérdida de credibilidad ante los socios y contrapartes de ACNUR. Cabe mencionar que la operación está pasando por un proceso gradual de consolidación y formalización de posiciones de TA, de acuerdo con los presupuestos disponibles.

136. El número de personas contratada (FTA, TA y afiliados)²⁸³ ha aumentado significativamente (+76%) con un fuerte crecimiento del personal nacional (+110 personas entre 2019 y 2022), que alcanza el 69% de los recursos humanos en 2022. Mientras que la asignación del personal FTA se ha mantenido relativamente estable a partir de 2020, su peso en el conjunto de la plantilla ha descendido considerablemente, pasando del 48% al 36% entre 2020 y 2022. Sin embargo, el recurso a afiliados ha aumentado de manera constante durante todo el periodo (+109%) y aunque el peso de estos perfiles sobre la globalidad de la plantilla corresponde a la media regional (+1%), la diferencia con la media mundial sigue siendo muy significativa (+17%)²⁸⁴ (ver gráfico 8 a continuación). Asimismo, el 53% del personal en Perú ha estado empleado por ACNUR (como personal) durante menos de 2 años cuando en ACNUR, la media global es del 30%²⁸⁵. Sólo el 12% del personal en Perú tiene más de 10 años de experiencia en ACNUR.

Gráfico 8: Evolución del personal por tipo de contrato (2019-2022) – Evolución del peso del personal por tipo de contrato (2019-2022)



Fuente: Peru workforce summary statistics 2019-2022 y Detailed Staff list and positions 2019-2023

137. Es importante destacar que, aunque la cuota del presupuesto asignada al personal ha aumentado significativamente (+66%) durante el periodo, en 2022

²⁸² La mayoría de las ocupaciones con más afiliados se encuentran dentro de la Protección Internacional y dentro de la Ejecución Operativa.

²⁸³ Por FTA se entiende únicamente el personal nacional e internacional incluido en la línea presupuestaria STAFF. Los TA están imputados en la partida ABOD y los afiliados en la partida OPS.

²⁸⁴ ACNUR PERU: 2.1_Staff summary statistics 2019-2023

²⁸⁵ Ibid

el 25% de estos fondos se asignó al personal con contratos TA o afiliados, que representan el 64% de la plantilla.

138. Durante el periodo 2019-2022, se observa principalmente un crecimiento del personal en los grupos funcionales Protección internacional & Soluciones y Relaciones Exteriores (+200% y 225% respectivamente) y una consolidación de las plantillas administrativa y de operaciones (ver gráfico 9 a continuación). En 2022, se ha consolidado el proceso de fortalecimiento de las estructuras de protección y de administración así como de las áreas de apoyo a las operaciones, tras el crecimiento en los últimos años. Este refuerzo se hizo con la creación y mejora de puestos nacionales²⁸⁶ mientras que se redujeron algunos puestos internacionales en administración, registro y CBI y se suprimió un puesto en violencia de género. Del mismo modo, el objetivo de desarrollar una estrategia de recaudación de fondos y seguimiento de los donantes ha llevado a un aumento significativo del equipo de Relaciones Exteriores.

Gráfico 9: Evolución de la plantilla por grupos funcionales (2019-2022)



Fuente: Peru workforce summary statistics 2019-2022

139. Durante la evaluación, también se han identificado preocupaciones en relación con la capacidad y herramientas de las oficinas / unidades de terreno para asumir funciones de gestión, el trabajo en silos entre unidades, la moderada coordinación y apoyo desde la oficina de Lima, en un contexto de limitaciones o adaptaciones presupuestarias constantes de la operación. Asimismo, la complejidad en los procesos de contratación de personal, la mayor exigencia de rendición de cuentas a socios, la implementación directa, la dificultad de comprensión y de transmisión de información²⁸⁷ y los cambios en algunos procedimientos, todo ello bajo constantes emergencias y creciente carga laboral, han generado algunas tensiones funcionales internas,

²⁸⁶ Puestos en intervenciones basadas en efectivo, protección, control de proyectos, suministros, violencia de género, recursos humanos y tecnología de la información

²⁸⁷ Ejemplos: transmisión de la información estratégica, operacional y organizacional entre oficinas, departamentos, horizontal y vertical. Falta apropiación de las estrategias operativa por parte de los líderes de equipo en algunas oficinas de terreno por lo que se duplican esfuerzos.

administrativas y de gestión²⁸⁸. Aunque el 48% de los encuestados considera que las oficinas/unidades de terreno han dispuesto de los perfiles adecuados para responder a las necesidades y alcanzar los objetivos de la operación, es destacable que casi la mitad consideró que los perfiles no son los adecuados (26%) o no saben (26%)²⁸⁹. Entre las razones por las que algunos encuestados no consideran que los perfiles sean adecuados se encuentra la falta de diversidad, sugiriendo así una mayor multidisciplinariedad, así como la posibilidad de contar con personal de información pública en el terreno. Además, se señaló tanto una escasez de personal en el terreno como la falta de personal con mayor experiencia.

4.3.2. ¿En qué medida y de qué manera la Oficina regional y la sede han apoyado a la oficina de país para implementar la estrategia de país y lograr resultados?

140. **El apoyo de la Oficina multi-país de Argentina (en su momento) y de la sede ha sido esencial para evolucionar de una representación puntual en el país a una oficina constituida legal e institucionalmente, con capacidad instalada (humana, técnica, financiera y logística).** El acompañamiento a esta transición ha sido exitoso y efectivo gracias a la participación de los diferentes niveles y unidades de ACNUR en Buenos Aires y misiones de sede al inicio y posteriormente del Buró Regional de Panamá. No obstante, la expansión de la operación en un corto periodo de tiempo ha generado algunos disfuncionamientos organizacionales (p.ej. en la definición de objetivos y metas, en la puesta en marcha de procedimientos de gestión, desequilibrios entre unidades, rotación de personal internacional, incorporación de personal sin experiencia previa en ACNUR).
141. **El apoyo de sede y del Buró Regional ha sido particularmente útil para el apoyo a la CEPR, acompañamiento al GdP en procesos políticos y plataformas regionales (GTRM, Proceso de Quito), la reestructuración y consolidación de la unidad de programas y el alineamiento con las orientaciones corporativas globales** (p.ej. CBI e implementación directa, localización, organizaciones lideradas por personas refugiadas). De manera general, el proceso de regionalización descentralización es escasamente conocido por el personal²⁹⁰.

²⁸⁸ Encuesta personal ACNUR

²⁸⁹ Encuesta personal ACNUR

²⁹⁰ Encuesta personal ACNUR

- 4.3.3. ¿Cómo han afectado los cambios en el modelo de gestión basada en resultados (COMPASS), en la gestión de la información y en la estrategia de información pública en la capacidad de ACNUR para cumplir con su mandato y objetivos en el país?

Gestión Basada en Resultados (RBM, Results Based Management)

142. Durante 2022, en paralelo a la adopción de COMPASS se consolidó un equipo para reforzar el trabajo de monitoreo y evaluación²⁹¹, promover el uso de datos de resultados para rendición de cuentas, desarrollar análisis y aprendizaje e identificar lagunas de datos e información. La transición a un nuevo marco de planificación multianual ha facilitado evolucionar de una operación con acciones programáticas dispersas a una operación focalizada en menos áreas pero mejor priorizadas y pasar de una visión anual de corto plazo a una visión a medio plazo más clara.
143. Las percepciones del personal encuestado²⁹² sobre las mejoras aportadas por la planificación multianual se reparten entre opiniones positivas (36%) y ligeramente escépticas (36% valoran poca mejora), aunque se valora que la implementación de la planificación multianual ha sido difícil (78%) y poco adaptable a los cambios en el contexto (86%). En el caso de COMPASS, las opiniones recogidas muestran una valoración modesta de la contribución de COMPASS a la mejora de la calidad de la planificación, a la facilitación del monitoreo y justificación (*reporting*), y a la desagregación por edad, género y diversidad. Los aspectos de COMPASS mejor valorados incluyen la consistencia en la definición de líneas de base y la conexión con la planificación presupuestaria²⁹³. Los datos de la encuesta están en consonancia con los cuestionamientos recogidos²⁹⁴ sobre la utilidad de un marco de planificación estratégico y de monitoreo multianual teniendo en cuenta el sistema de presupuestación anual, los acuerdos anuales con socios, las financiaciones de corto plazo, y un contexto cambiante con evolución de difícil predicción. De manera complementaria, es destacable que la mayoría del personal de los socios que ha participado en la encuesta no conoce y no ha participado en el nuevo marco de planificación multianual aunque, por otro lado, valoran positivamente proGres (aquellos socios que son usuarios de la herramienta)²⁹⁵. Aunque es prematuro poder realizar una valoración de las implicaciones que el nuevo RBM ha tenido en la operación, se han identificado múltiples retos (en línea con los hallazgos de previas evaluaciones de estrategias de país)²⁹⁶.

²⁹¹ Equipo de RARL (ver sección Gestión de la información).

²⁹² Encuesta personal ACNUR

²⁹³ El número de encuestados que han respondido a las preguntas sobre COMPASS es reducido pero hay que tener en cuenta que el número de usuarios de COMPASS de la operación es también bajo.

²⁹⁴ Informantes internos

²⁹⁵ Encuesta socios

²⁹⁶ Ver anexo 11 Aproximación a un marco de análisis del desempeño de la operación

Gestión de la información

144. **La integración de dos equipos de gestión de la información (IM²⁹⁷) en un solo equipo bajo la Unidad Interagencial para el levantamiento y procesamiento de datos a partir de 2021 ha sido una medida fundamental para la calidad y regularidad en la generación de datos, la integralidad de los análisis, el fortalecimiento del monitoreo y justificación y las acciones de difusión interna y externa a través del GTRM y otros foros de coordinación.** La coexistencia de dos equipos de IM (uno vinculado a la unidad de protección y el otro vinculado a la unidad de coordinación interagencial) no permitía consolidar la información de la implementación directa y de la implementación a través de socios y dificultaba una visión de conjunto de la operación. Posteriormente, el equipo “fusionado” de IM ha desempeñado un papel novedoso al integrarse de manera transversal en las diferentes unidades de la organización, focalizándose en cuestiones como las identificaciones de necesidades, *reporting*, monitoreos de diferentes tipos, y análisis de la respuesta en el país y temáticos. La incorporación de una posición de IM en la oficina de Tacna ha fortalecido la capacidad de análisis territorial.
145. **El trabajo de IM ha sido eficaz para dar soporte y visibilidad a ACNUR²⁹⁸, al GTRM e instituciones públicas aunque en ocasiones se ha visto confrontado a dificultades derivadas de una reducida cultura organizacional de gestión basada en la evidencia, las limitaciones para disponer de denominadores fiables, el uso de diversas plataformas y formatos diferentes.** Los esfuerzos en IM han generado datos y evidencia reconocidas interna y externamente y la evaluación ha podido documentar, por ejemplo, la relevancia del trabajo de relevamiento de información y uso de mapas para diseñar acciones comunitarias e incidir en las autoridades municipales de Lima Metropolitana. Aun así, la traslación de los datos generados a la toma de decisiones o acciones basadas en la evidencia no parece haber sido siempre sistemática.

Información pública

146. **Las campañas de ACNUR en medios de comunicación y redes sociales, el trabajo conjunto con el GTRM y socios en comunicación, han diseminado ampliamente mensajes para sensibilizar sobre la situación de los refugiados y migrantes, promover la visibilidad de los donantes y las asociaciones con el sector privado y, en general, construir una cultura de integración pero se han enfrentado a un contexto político, social y mediático con discursos de xenofobia crecientes.** Desde el inicio de su presencia en Perú, ACNUR se lanzó diversas campañas a través de diferentes canales y para llegar públicos más amplios, se pusieron en marcha estrategias innovadoras (p.ej. colaboración con radios locales, capacitación de adolescentes refugiados para que actuaran como portavoces de ACNUR, aprovechamiento de eventos de gran visibilidad para destacar la causa de los refugiados (p.ej. Día Mundial del Refugiado, desfile del

²⁹⁷ Information Management, acrónimo en inglés de uso habitual

²⁹⁸ Ver sección sobre Alianzas

Orgullo de Lima, Alianza con el club de fútbol Alianza Lima (#SolidaridadAzul)). Además, ACNUR y OIM han coliderado el subgrupo de Comunicación del GTRM y, en conjunto con socios, han impulsado acciones regulares de comunicación. De las diversas campañas realizadas, la campaña #TuCausaEsMiCausa, coliderada por ACNUR, y OIM²⁹⁹, es la que ha tenido más alcance para promover el entendimiento y convivencia entre comunidades, por medio de diversas acciones (actividades en barrios, deportivas, culturales). 4.3.4 ¿Qué mecanismos tiene el ACNUR para garantizar el aprendizaje organizativo³⁰⁰?

147. **La evaluación no ha dispuesto de información sobre los mecanismos de aprendizaje organizativo de ACNUR pero ha identificado dificultades para mitigar la pérdida de conocimiento derivada de la rotación elevada del personal internacional, para proporcionar formación y acompañamiento consistente a los profesionales de reciente incorporación a ACNUR y para entrenar adecuadamente al personal durante la implementación compleja de las nuevas herramientas corporativas de gestión³⁰¹.** La operación se ha visto afectada por una elevada rotación de personal internacional que, aunque hace parte de los ciclos habituales de gestión de personal de ACNUR, ha tenido un mayor impacto debido a la reciente creación de la oficina de país y al elevado volumen de contratación de personal nacional sin experiencia previa con la organización. La plataforma corporativa *UNHCR Learn & Connect* no es percibida como suficiente o adecuada para las necesidades de las nuevas contrataciones. Asimismo, el despliegue de varias plataformas y herramientas de gestión corporativas en paralelo durante el último año (p.ej. *Cloud ERP, PROMS, COMPASS, Workday*) ha generado numerosas necesidades y dificultades al personal que, a pesar de los esfuerzos corporativos, no han sido respondidas adecuadamente³⁰².

4.3.4. ¿En qué medida la gestión de riesgos ha ayudado a ACNUR a conseguir los resultados previstos? ¿Se han materializado los principales riesgos identificados? En caso afirmativo, ¿ha sido eficaz la gestión de los riesgos identificados? En caso de riesgos que no se han materializado, ¿se identificaron y mitigaron correctamente?

148. **La aplicación de la herramienta de gestión de riesgos en Perú ha sido consistente durante los cinco años pero la evaluación no ha podido determinar en qué medida el uso de la herramienta ha contribuido a la obtención de resultados, o establecer una relación directa entre la herramienta y los resultados conseguidos (o la ausencia de resultados).** ACNUR ha realizado ejercicios de identificación y análisis de riesgos semestralmente, teniendo en cuenta la inestabilidad, institucional y social del país y ha definido tratamientos de los

²⁹⁹ se han unido ONG nacionales e internacionales, la sociedad civil, la academia, instituciones gubernamentales y empresas privadas.

³⁰⁰ El equipo de evaluación hizo observaciones en relación a la pertinencia y utilidad de la pregunta en el marco de una evaluación de la estrategia de país que no fueron contestadas. Para el equipo de evaluación, la pregunta está formulada de manera muy amplia, no está claro si se refiere a nivel corporativo o a nivel de la operación y las herramientas de aprendizaje corporativo hacen parte de una política global no relacionada con la estrategia de país.

³⁰¹ Informantes internos, encuesta personal ACNUR

³⁰² Informantes internos, revisión documental

riesgos y medidas de mitigación coherentes. La operación ha evolucionado de un enfoque compartimentalizado a un enfoque multidisciplinar a la gestión de riesgos, como resultado del acompañamiento y orientaciones del Buró Regional y sede³⁰³. ACNUR ha identificado una media de 15 riesgos por año (clasificables en riesgos de tipo operacional y riesgos de tipo organizacional), con 13 riesgos constantes a lo largo de los cinco años. Alrededor del 60 % de riesgos anuales ha sido considerados de riesgo alto y el 40 % restante de riesgo medio. Los riesgos identificados son en gran medida coincidentes con los análisis de situación y escenarios realizados en otros documentos de ACNUR (p.ej. *Operations plans, Strategy reports*).

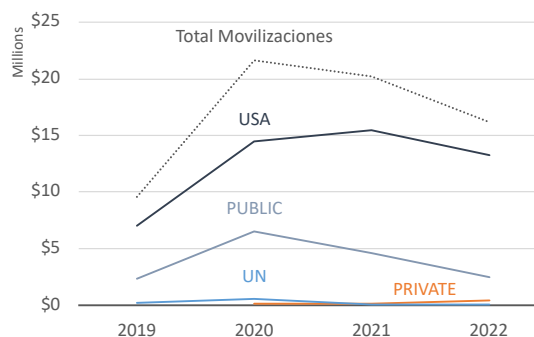
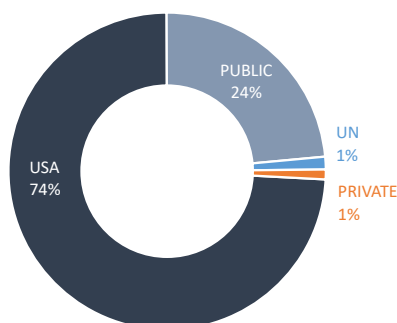
149. **La casi totalidad de los riesgos de tipo operacional se han materializado y ACNUR ha realizado una gestión del riesgo en general eficaz (implementando tratamientos que han correspondido a actividades programáticas coherentes con el riesgo identificado).** Entre los riesgos operacionales recurrentes y materializados a lo largo de los cinco años destacan: i) las condiciones de acogida limitadas, ii) la reducción del espacio de protección debido a la xenofobia, iii) las cifras de población inexactas, iv) las brechas en la asistencia en efectivo (CBI), v) el acceso limitado al territorio, vi) el acceso limitado a medios de vida, vii) el acceso reducido a salud y, viii) los riesgos de violencia sexual y de género y protección de la infancia. Los tratamientos para responder a estos riesgos han sido actividades que, tal y como explicado en la sección de Eficacia, han tenido niveles de alcance variables.
150. **Los riesgos de tipo organizacional presentan un menor nivel de materialización, una identificación correcta y una definición de medidas de mitigación adecuada.** Entre los riesgos de tipo organizacional que se han materializado destacan dos que, por su trascendencia, han tenido impacto relevante en la operación y que ACNUR ha podido mitigar de manera limitada (reducción de la financiación para la operación y el bienestar y condiciones laborales del personal). Entre los riesgos organizacionales que no se han materializado destaca el acuerdo de reconocimiento del gobierno a la nueva representación de ACNUR en Perú.

4.3.5. ¿En qué medida ha sido eficaz el posicionamiento de ACNUR ante donantes bilaterales, multilaterales y privados para aumentar la colaboración y la recaudación de fondos?

151. Durante el periodo 2019-2022, las principales contribuciones financieras han procedido de ayuda bilateral en un 98%, con EEUU como principal donante (74% en todo el periodo), a pesar de esfuerzos de diversificación (ver gráfico 10 a continuación).

Gráfico 10: Contribuciones por tipo de donantes (2019-2022) y evolución de las contribuciones por tipo de donante (2019-2022)

³⁰³ Informantes internos



Fuente: Peru funding sources 2019-2022 y Funding Update 2019-2022

152. **Adicionalmente, la estructura de financiación ha estado fuertemente marcada por fondos de emergencia: el pico en los ingresos de la operación se produjo en 2020 (21,7 millones USD, representando un 127% de incremento respecto al año anterior) debido a la combinación de la movilización de fondos para la situación Venezuela y la respuesta a la COVID-19.** Los fondos movilizados para la situación Venezuela se mantienen casi constantes entre 2020 y 2022 (descenso de 8% entre 2020 y 2022) y representan el 85% de los presupuestos priorizados aprobados en 2020 y 78% en 2022.

153. **Durante el periodo de evaluación, el 69% de los fondos recibidos por ACNUR fueron específicos (56% en 2019 hasta el 70% en 2022), lo que ha determinado la capacidad de ACNUR para priorizar programas, ha limitado el desarrollo de determinadas actividades o, por el contrario, ha motivado la priorización de acciones con financiación específica** (p.ej. educación). En algunos casos, la financiación está influenciada por la agenda institucional y tiempos de los donantes (y recepción de fondos hacia finales de año - septiembre/octubre-), lo que ha llevado a ACNUR a trabajar con incertidumbre en cuanto a las proyecciones presupuestarias y ha generado riesgos administrativos y dificultades con sus socios.

154. **Los esfuerzos de captación de donantes y la gestión de nuevas subvenciones (aspecto esencial para reducir la dependencia) están claramente dentro de las prioridades de la operación desde 2019 con un constante aumento del equipo de Relaciones Externas³⁰⁴.** Además del seguimiento de los donantes y el *reporting*, el equipo ha elaborado una estrategia de captación de fondos y ha adoptado un enfoque proactivo para hacer frente a los importantes retos en materia de financiación.

³⁰⁴ El área de RE ha ampliado su plantilla pasando de 4 a 13 profesionales entre 2019 y 2022.

4.4. ¿Qué lecciones y buenas prácticas pueden extraerse para informar la próxima planificación estratégica a medio plazo de ACNUR en el país?

4.4.1. ¿Qué lecciones aprendidas de las acciones de ACNUR durante la pandemia COVID-19 pueden identificarse y podrían integrarse como práctica habitual?

Level	Lessons learned during COVID-19
NIVEL OPERACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • El apoyo en conectividad, la dispensación de capacitaciones y guías de uso sencillo y adaptadas a diversos perfiles, y la educación digital de los equipos técnicos y participantes son medidas esenciales para permitir a las personas con recursos y conocimientos modestos acceder y manejar medios virtuales con los que acceder a información y servicios esenciales. • La aplicación de prueba SRQ-18 y del Índice de Bienestar (WHO-5) para la asistencia psicosocial en momentos de alta demanda (en contexto de pandemia) a través de la línea <i>hotline</i> u otras derivaciones ayuda a realizar un tamizaje de personas, según indicadores de ansiedad y depresión, determinar si el paciente necesitaría una atención urgente o prioritaria y el protocolo a seguir y flexibilizar la gestión de las listas de espera. • La adecuación fácil de los <i>Refugee Housing Units</i> (cambios en la instalación de paneles, mejoras para ventilación, combinación con otros materiales) permite una mejor adaptación, aceptación y respuesta a la diversidad de entornos (geográficos, medioambientales, culturales) y mejor funcionalidad de acuerdo a las particularidades de cada contexto.
NIVEL ORGANIZACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • El refuerzo de medidas de seguridad de los sistemas informáticos y de protección de datos (en un contexto de generalización de nuevas herramientas virtuales y tecnologías desde la pandemia) es fundamental para hacer frente al aumento de intentos de uso indebido o de robo de información sobre servicios ofrecidos a las personas o de datos por parte de grupos delincuenciales con el propósito de cometer fraudes u otros delitos.

4.4.2. ¿Cuáles han sido las buenas prácticas y las lecciones aprendidas?

Level	Lessons learned and good practices
NIVEL ESTRATÉGICO	<ul style="list-style-type: none"> • El trabajo articulado de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil (incluyendo organizaciones de refugiados y migrantes) de manera integrada en los mecanismos de gobernanza de la política pública de movilidad humana (o sectoriales) es un enfoque clave para desarrollar capacidades nacionales y perspectivas de sostenibilidad, ajustar la respuesta gubernamental a las necesidades efectivas de las personas e incidir en las causas estructurales que no habían logrado prevenir, reducir y responder a la exclusión y vulnerabilidad de sectores de la población. En la actualidad, tras el descenso en la intensidad de necesidades humanitarias, trabajar “desde” las instituciones (en

Level	Lessons learned and good practices
-------	------------------------------------

lugar de “con” las instituciones) con óptica de medio y largo plazo es esencial para que principios y herramientas de trabajo de protección puedan ser adoptadas e interiorizadas por funcionarios públicos, e incidir cambios de política y servicios públicos, a pesar de los retos del trabajo con las administraciones públicas.

- El trabajo en movimientos mixtos en Perú necesita asumir la diversificación y mayor complejidad de los flujos migratorios intrarregionales que han aumentado constantemente en los últimos años, incluso descontando el efecto del desplazamiento forzado de población venezolana (la participación de Perú como país de destino en el total de inmigrantes de la región se incrementó en de 10 puntos entre 2015 – 2019, sin contar a la población venezolana³⁰⁵). El desarrollo de marcos de movilidad humana (p.ej. permiso de residencia MERCOSUR, migración calificada) han facilitado el aumento de la inmigración intrarregional en el Perú (y en otros países de la región).

NIVEL OPERACIONAL

- El refuerzo (de manera conjunta entre ACNUR y socios) de la componente de protección, incluyendo Protección contra la Explotación y Abuso Sexual, como eje transversal en la planificación, implementación y monitoreo de las actividades en todas las áreas programáticas permite homogenizar los enfoques y herramientas de trabajo y reducir diferencias en la aplicación de criterios de protección (p.ej. protección e inclusión económica en el Modelo de graduación).
- La coordinación entre socios y ACNUR y el establecimiento de procedimientos unificados para todos los socios es cada vez más importante para optimizar el uso de los limitados recursos, reducir duplicidades y mejorar el análisis y gestión de casos de manera complementaria.
- La elaboración de planes de contingencia y respuesta conjuntos (incluyendo las autoridades locales e instituciones) y la división clara del trabajo entre organizaciones contribuye a ampliar la respuesta y mejorar la coordinación durante situaciones de crisis.
- La coordinación y generación de canales de derivación entre socios a nivel de las comunidades, con participación de organizaciones locales y organizaciones lideradas por personas refugiadas, son cruciales para identificar casos de vulnerabilidad y necesidades protección.
- La satisfacción de necesidades humanitarias esenciales es una etapa previa y esencial para poder iniciar la asistencia psicosocial (centrada en la contención emocional) y, en casos complejos de niñas, niños y adolescentes contar también con terapeutas que trabajen con los padres.
- La incorporación de los contenidos sobre políticas públicas juveniles y la participación de las organizaciones juveniles durante el proceso de formación de los promotores juveniles refuerza las posiciones de la población joven frente a instituciones y organizaciones, y los procesos de movilización y liderazgos comunitarios.

³⁰⁵ Jeremy Harris, Georges Lemaitre , Véronique Gindrey (2021) Flujos migratorios en América Latina y el Caribe: estadísticas de permisos para migrantes. Monografía del BID ; 968. Washington

Level	Lessons learned and good practices
NIVEL ORGANIZACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • La unificación del sistema de registro en proGres entre socios y ACNUR facilita la interconexión de la información y es un avance para el manejo de casos pero algunas disfuncionalidades aumentan la carga de trabajo. • El acompañamiento y trabajo conjunto entre ACNUR y socios desde el primer momento (auditorias, soporte continuado de Programas y <i>Project Control</i>, mentoría a lo largo de la implementación, seguimiento, sistematización, etc) es efectivo para conseguir comunicación óptima entre organizaciones, cumplir procesos y metas y fortalecer capacidades de socios. • El hecho de no tener estandarizada la denominación de indicadores entre zonas / territorios y establecer indicadores nuevos durante la implementación de proyectos / PPA con los socios en el genera confusión en cuanto a su entendimiento e implementación.

5 CONCLUSIONES

5.1. Nivel estratégico

155. **C1) Sistema nacional de asilo. La constitución de la oficina de país de ACNUR en Perú ha sido decisiva para fortalecer las capacidades de respuesta de la Cancillería y la CEPR** en momentos críticos, modernizar el sistema nacional de asilo, el registro y procesamiento de solicitudes. No obstante, el sistema nacional de asilo sigue dependiendo del apoyo de ACNUR para evolucionar y lograr un funcionamiento eficiente y ágil y poder asegurar su credibilidad (p.ej. *backlog*). La respuesta gubernamental, incluido el acceso al territorio y la atención prestada a los derechos de los refugiados e inmigrantes, no habría tenido las mismas características sin el acompañamiento del ACNUR y el compromiso de la CEPR.
156. **C2) Estrategia de protección internacional en movimientos mixtos y regularizaciones. ACNUR ha adoptado un enfoque “dual” para apoyar la respuesta del estado al desplazamiento forzado de población venezolana recurriendo, en un primer momento, a la solicitud de asilo como mecanismo de acceso legal al territorio y protección internacional. Posteriormente, ACNUR ha apoyado las regularizaciones migratorias para facilitar el acceso a documentación. Este enfoque “dual” ha sido coherente con las políticas nacionales, las orientaciones de ACNUR en movimientos mixtos³⁰⁶, los marcos regionales y acuerdos globales con OIM³⁰⁷. Sin embargo, dio lugar a un acceso cada vez más limitado a los mecanismos de protección internacional y a que la labor del ACNUR se inscribiera en una narrativa predominantemente migratoria.** La respuesta a los flujos de llegadas masivas a la frontera se vio confrontada a una difícil disyuntiva; por un lado, establecer restricciones a la entrada, medidas contrarias a la protección y utilizar formulas migratorias temporales ad-hoc para gestionar los flujos masivos de llegada al país a costa de contravenir normas y estándares nacionales y regionales. Por otro lado, impulsar la puesta en práctica de la Declaración de Cartagena o una definición ampliada, el reconocimiento *prima facie* y estándares plenos de protección con el riesgo de un coste político, institucional, legal y económico difícil de asumir para las instituciones en un contexto de estigmatización de la población venezolana. Las instituciones nacionales y comunidades receptoras de refugiados y migrantes se encontraron frente a flujos y necesidades para la que no estaban suficientemente preparadas técnica, humana, material y socialmente y frente a la cual la Declaración de Cartagena no proporcionaba orientaciones y herramientas suficientes para adecuar políticas y servicios públicos a un fenómeno sin precedentes en el país.

³⁰⁶ ACNUR La protección de los refugiados y la migración mixta; El Plan de los 10 Puntos en acción

³⁰⁷ Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR), Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, y Carta Conjunta entre OIM y ACNUR (febrero 2019). La declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección (2022) y el llamado de ACNUR y OIM solicitando una respuesta conjunta a los refugiados y migrantes en las Américas (2023) han servido para reiterar (y actualizar en un contexto cambiante) los principios y orientaciones establecidos en los Pactos mundiales anteriores. En estas circunstancias, ambas agencias firmaron el Marco de actuación OIM/ACNUR (junio 2022).

157. **C3) GTRM en Perú. El coliderazgo ha contribuido al posicionamiento del ACNUR en Perú (y en la región), ya que le ha permitido lograr resultados que habrían sido improbables sin la existencia de este mecanismo de respuesta conjunta. Al mismo tiempo, el coliderazgo crea ambigüedad sobre los roles de cada agencia**³⁰⁸. Aunque el trabajo entre ACNUR y OIM para promover un enfoque global y coordinado frente a los movimientos mixtos es una tendencia creciente (p.ej., *whole-of-route approach*³⁰⁹), los datos recopilados³¹⁰ y algunos análisis³¹¹ sugieren la necesidad de una mayor claridad en la complementariedad y la articulación entre ambas agencias. En cuanto al GTRM, su «arquitectura humanitaria» no ha evolucionado lo suficiente para adaptarse a los retos actuales de los movimientos mixtos en Perú y para fortalecer las políticas públicas sobre migración (aunque existen mecanismos de coordinación entre el SNU, el GTRM y el MTIGM). La generación de evidencia sólida por parte del ACNUR, tanto como contribución al GTRM como datos para la operación, ha sido eficaz y decisivo para influir en las instituciones y orientar los programas.

5.2. Nivel operacional

158. **C4) Asistencia humanitaria. La asistencia humanitaria ha sido la intervención central de la operación en Perú para responder a las necesidades combinadas del desplazamiento forzado de población venezolana y de la pandemia, lo que ha permitido mitigar necesidades esenciales a un número relevante de población refugiada y migrante y, en menor medida, comunidades de acogida. En los dos últimos años, las necesidades humanitarias han descendido en volumen (aunque no necesariamente en complejidad y persistan necesidades acuciantes) pero el enfoque humanitario sigue siendo similar a los años de desplazamiento forzado y masivo de población venezolana.** En particular, la asistencia humanitaria a un determinado perfil de “caminante” sin proyecto migratorio y sin proyecto de integración claros (aunque con múltiples necesidades esenciales sin cubrir y exposición a riesgos) ha generado interrogantes sobre la posible dependencia de estas personas de la ayuda, el principio de acción sin daño y el enfoque a adoptar para pasar de asistir a

³⁰⁸ Informantes internos y externos

³⁰⁹ Ver, por ejemplo, el discurso de apertura del Alto Comisionado en la 74ª sesión del Comité Ejecutivo del ACNUR (octubre 2023) y los marcos y acuerdos de colaboración crecientes entre ambas agencias (UNHCR, IOM outline new approach to assist growing number of migrants - <https://news.un.org/en/story/2023/07/1139047>).

³¹⁰ Informantes internos y externos

³¹¹ Ver, por ejemplo: Sebastien Moretti (2020) Between refugee protection and migration management: the quest for coordination between UNHCR and IOM in the Asia-Pacific region. *Third World Quarterly*, 2021, VOL. 42, NO. 1, 34–51 <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1780910>

Kluth, W., Jack, N. (2023). UNHCR and IOM as Actors of Global Migration Management. In: Cremades, J., Hermida, C. (eds) *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31739-7_209-1

autonomizar. El alcance de la respuesta de ACNUR a la VdG y la protección de la infancia ha sido limitado frente a su intensidad y complejidad.

159. **C5) Localización. Las organizaciones comunitarias han sido esenciales para permitir a ACNUR adaptar su estrategia a los flujos y necesidades cambiantes (p.ej., pandemia) y a las especificidades locales.** En Lima, las organizaciones sociales han sido fundamentales para facilitar la aplicación de la estrategia de protección comunitaria de ACNUR. El trabajo conjunto entre e ACNUR y las organizaciones comunitarias y basadas en la fe ha demostrado el potencial de estas organizaciones para el trabajo social de primera línea y para dar continuidad a la asistencia y la protección en los barrios críticos con déficit de servicios públicos. En particular, el apoyo que ACNUR ha brindado ha sido clave en el posicionamiento del Comité Interreligioso para Migrantes y Refugiados (CIREMI), conformado por organizaciones con fuerte implantación y experiencia de trabajo social previa a las operaciones de ACNUR^{312, 313}, lo que ha permitido estructurar una amplia red de asistencia humanitaria, información, manejo de casos en barrios con elevada presencia de población venezolana y vulnerabilidad
160. **C6) Organizaciones lideradas por personas refugiadas. El impulso y acompañamiento de ACNUR a organizaciones lideradas por personas refugiadas ha sido esencial para constituir un grupo reducido pero eficaz de organizaciones que representan, inciden, movilizan y brindan servicios principalmente a refugiados y migrantes (con óptica de autogestión), y también a las comunidades de acogida, en lo que constituye uno de los principales logros de la operación y un caso de éxito potencialmente replicable o escalable.** La estrategia de desarrollo organizacional de ACNUR ha sido en este caso determinante para apoyar una experiencia excepcional de organización de la comunidad venezolana y dotar a estas organizaciones de representatividad frente a sus conciudadanos, legitimidad frente a instancias nacionales y actores internacionales, capacidad legal y operacional. La articulación entre las organizaciones lideradas por personas refugiadas y las OBC y organizaciones de fe muestra complementariedad y potencial de trabajo integrado en los barrios.
161. **C7) Integración local y medios de vida. El progresivo interés de ACNUR en medios de vida ha reflejado los retos derivados de la integración socioeconómica, en línea con las prioridades gubernamentales en materia de movilidad humana³¹⁴.** ACNUR ha realizado algunos progresos en la creación de oportunidades para la contratación de refugiados y migrantes con el sector privado (con un notable éxito en el sector sanitario) y en iniciativas empresariales. Sin embargo, estos esfuerzos han tenido un alcance relativamente modesto en comparación con la magnitud de las necesidades. Además, la complementariedad entre las acciones de protección y de medios de vida no ha sido eficaz para garantizar la «continuidad» de la protección (internamente y a través de los socios).

³¹² Informantes externos, revisión documental

³¹³ Francisco Rey, Beatriz Abellán, Andrés Gómez (2021) La aplicación del enfoque de “triple nexo” entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz en el contexto de los flujos migratorios de Venezuela. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. Madrid

³¹⁴ Foro Mundial sobre los Refugiados 2023, compromisos del GdP.

A pesar de avances, los datos disponibles muestran que la mayoría de refugiados y migrantes permanecen en el sector informal, siguen en situación irregular, perciben retribuciones y asumen roles desacordes con su nivel de preparación y experimentan dificultades para su inclusión en servicios lo que está generando (a pequeña escala) movimientos de salida hacia el norte (“la integración puede ser más difícil que la llegada”³¹⁵). La evaluación de los emprendimientos muestra en general datos positivos para iniciativas individuales aunque asociados a sectores de negocio de carácter “humanitario” con poco valor añadido, innovación o inserción en cadenas de valor.

5.3. Nivel organizacional

162. **C8) Oficina de terreno de Lima. La formalización de la oficina de campo de Lima en abril de 2023 representó un importante paso en términos de proporcionar una mayor cobertura y proximidad a las necesidades de los refugiados y migrantes urbanos, en línea con la estrategia de integración local. Sin embargo, la oficina de terreno carecía del perfil y los recursos necesarios para abordar eficazmente los retos a los que se enfrentaba** (tanto en términos de alcance como de intensidad). Además, la articulación con las autoridades locales en una zona caracterizada por una compleja red de gobiernos de distrito se encontraba aún en una fase incipiente. La transición de un equipo de protección basada en la comunidad a una oficina de terreno se ha beneficiado de la experiencia con organizaciones locales, relaciones con los socios, bagaje de trabajo comunitario y la financiación de reasentamiento. Durante 2023, la operabilidad y nivel de autonomía de la nueva oficina de terreno en relación a la Oficina de país no aparecen claramente delimitados y el dimensionamiento del equipo y logística ha sido insuficiente para conseguir un funcionamiento óptimo.
163. **C9) Recursos humanos nacionales. ACNUR ha logrado un crecimiento constante de su equipo hasta 2022, reforzar las unidades de protección, medios de vida, y relaciones externas y desarrollar la operación gracias en buena medida a la contratación de profesionales nacionales cualificados y motivados, en lo que supone una de las fortalezas de la operación. No obstante, el crecimiento rápido, la sucesión de emergencias, las rotaciones y limitaciones de recursos no han permitido reforzar suficientemente los equipos frente al volumen de necesidades, agilizar los procesos de contratación, mitigar cierto cansancio y superar el trabajo en silos, a pesar del esfuerzo corporativo³¹⁶ y del compromiso de personas.** Los profesionales

³¹⁵ Algunas informes documentan una situación y tendencias que se están produciendo no solamente en Perú sino también en otros países de la región. Ver por ejemplo: Andrew Selee et al (2023) El Cambio de los Patrones y Políticas Migratorias en las Américas. Migration Policy Institute. Washington, DC

³¹⁶ En 2021, se desarrollaron iniciativas para favorecer la seguridad y el bien estar del personal, se implementaron formaciones y el desarrollo de capacidades en áreas clave como la supervisión de programas y proyectos, comunicación, relaciones externas, finanzas, CBI, recursos humanos, adquisiciones, seguridad y gestión de datos han sido una prioridad para garantizar el uso eficaz de los recursos del ACNUR y el cumplimiento de las políticas y normativas.

nacionales jugaron un rol clave en la fase inicial de la emergencia en frontera para compensar dificultades derivadas del recurso a personal internacional sin conocimiento contextual e idiomático, tejer relaciones sólidas con actores nacionales y adaptar las intervenciones de ACNUR a contextos locales, pero se encuentran en situación de inestabilidad contractual y con limitadas oportunidades de incidencia en la toma de decisiones.

164. **C10) Modelo de financiación.** Los fondos de emergencia han permitido una **expansión territorial y programática y proporcionar cobertura amplia pero, en la actualidad, no parecen adecuados para asegurar la estabilidad de la presencia territorial de ACNUR y de las acciones de desarrollo del sistema nacional de asilo y de integración socio-económica que requieren una óptica de medio plazo.** La dependencia de la financiación norteamericana ha sido muy elevada, en lo que parece una constante en otras operaciones de la región³¹⁷.

165. **C11) *Business Transformation*.** La implementación de múltiples **plataformas corporativas en paralelo, aunque todavía en fase de despliegue y prueba en varios casos ha generado saturación y disfuncionamientos recurrentes en prácticamente todas las áreas de la operación.** Además de COMPASS y de la planificación multianual, la implementación de PROMS (que afecta también a los socios), Cloud ERP y otras herramientas han presentado problemas de funcionamiento no subsanados, han sido difíciles de absorber por el personal y han añadido una carga burocrática a los usuarios que ha complicado el trabajo operacional y no parecen haber aportado valor hasta ahora.

³¹⁷ Ver Evaluaciones de las estrategias de país de ACNUR en México, Ecuador y Honduras y *funding updates* de ACNUR en la región

6 RECOMENDACIONES

6.1. Nivel estratégico

Sistema Nacional de Asilo y Espacio de Protección		Prioridad y viabilidad	Plazos	Con quién
R1	Mantener el apoyo técnico y de recursos a la CEPR para depurar la base de datos de solicitudes de asilo, reducir el retraso y reforzar la calidad y la credibilidad del sistema nacional de asilo.			
Acciones sugeridas	<ul style="list-style-type: none"> Implementar el plan de trabajo conjunto para revisar y depurar la base de datos QORICANCHA II y explorar con la CEPR la posibilidad de elaborar un plan estratégico para el desarrollo y la consolidación del sistema nacional de asilo. 	Alta (nuevas cifras de población de solicitantes y migrantes venezolanos) + Media	Corto / medio plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú MRE y CEPR Migraciones Donantes Buró Regional
	<ul style="list-style-type: none"> Reforzar el análisis conjunto y transfronterizo entre operaciones de ACNUR para apoyar una respuesta del GdP adaptable a los cambios en los flujos y puntos de tránsito entre fronteras, así como en las necesidades de protección internacional. 	Media +Alta	Medio plazo	<ul style="list-style-type: none"> Buró Regional
	<ul style="list-style-type: none"> Continuar incidiendo a nivel administraciones públicas (Ministerios, Congreso y Defensoría, para promover el ejercicio de los derechos de refugiados y solicitantes de asilo e impulsar políticas públicas favorables a la protección e inclusión de refugiados y migrantes. 	Alta + Alta	Medio / largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú Ministerios Congreso Defensoría Refugiados y solicitantes de asilo Mesa de trabajo intersectorial
	<ul style="list-style-type: none"> Actualizar y reforzar una estrategia de comunicación con las comunidades, organizaciones y Estado en redes sociales y en terreno con mensajes diferenciadores sobre el acceso al sistema de asilo y la protección internacional. 	Alta + Baja	Corto / medio plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú Socios Organizaciones de base comunitaria Administraciones públicas

GTRM Y SNU en Perú		Prioridad y viabilidad	Plazos	Con quién
R2	Promover una articulación más estrecha del GTRM con los mecanismos nacionales de gobernanza de la migración (MTIGM) y los ministerios sectoriales, en colaboración con la OIM, los miembros del GTRM y las administraciones públicas.			
Acciones sugeridas	<ul style="list-style-type: none"> Promover una mejor alineación de los sistemas de información y datos del ACNUR y del GTRM con los sistemas sectoriales de planificación y gestión de las políticas públicas y, ii) la capacitación de las instituciones en materia de políticas públicas relacionadas con la movilidad humana. 	Alta + Media	Corto / medio plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú Buró Regional Sede Plataforma regional R4V
	<ul style="list-style-type: none"> Explorar con OIM la armonización de estrategias y herramientas de trabajo comunes y la definición de un plan de “co-liderazgo” (o de trabajo) anual que delimite con mayor precisión los aportes y movilización de recursos de cada agencia para el GTRM. 	Media + Media	Medio plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú OIM Plataforma regional R4V

6.2. Nivel operacional

Protección y CBI		Prioridad y viabilidad	Plazos	Con quién
R3	Consolidar el trabajo conjunto entre unidades de ACNUR (protección, CBI, programas, MdV) y la homogeneización del enfoque y herramientas de protección con socios (y aliados clave) para armonizar el enfoque de protección.			
Acciones sugeridas	<ul style="list-style-type: none"> Reforzar la transversalización del enfoque de protección entre unidades de ACNUR y con los socios, homogeneizando criterios y procedimientos para la identificación y gestión de casos de protección entre socios. 	Alta + Alta	Corto/ medio plazo	<ul style="list-style-type: none"> Protección (todos los equipos) Programas (CBI, medios de vida, albergue, programas) Relaciones Exteriores Senior Management
	<ul style="list-style-type: none"> Estandarizar los criterios de exclusión, complementariedad y de los montos de transferencias monetarias entre socios y agencias, considerando la actualización de la canasta básica. 	Media + Alta	Medio plazo	<ul style="list-style-type: none"> Subgrupo de Trabajo de Transferencias Monetarias - GTRM Subgrupos Sectoriales del GTRM CBI ACNUR Protección

<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar la ruta de derivaciones entre socios para mejorar la gestión de los perfiles vulnerables 	Alta + Alta	Corto	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de protección (Registro y Protección)
<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar el plan de calidad de datos en las diversas plataformas de registro existentes y racionalizar la recogida, utilización y aplicación de los datos. 	Alta + Alta	Corto/ medio plazo	<ul style="list-style-type: none"> • Registro • Protección • Socios
<ul style="list-style-type: none"> • Promover mecanismos de asistencia básica, en coordinación con socios, para casos que no califiquen para asistencia por CBI. 	Alta + Media	Medio	<ul style="list-style-type: none"> • Protección • Socios
<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar conjuntamente con socios herramientas que permitan la identificación de riesgo (especialmente seguridad y violencia) para el ejercicio de derechos y el acceso a servicios para la población refugiada y migrante en las zonas de frontera y contextos urbanos. 	Alta + Alta	Medio	<ul style="list-style-type: none"> • Protección. • Socios. • IM
<ul style="list-style-type: none"> • ACNUR explora intervenciones conjuntas con otras agencias para fortalecer la respuesta a la VdG, la protección infantil y el tráfico y trata de personas. 	Alta + Media	Medio	<ul style="list-style-type: none"> • Protección • GTRM • Agencias NNUU • Socios

Proteccion Comunitaria en Contextos Urbanos		Prioridad y viabilidad	Plazos	Con quién
R4	Impulsar la movilidad humana y la protección de refugiados y migrantes en la agenda municipal, reforzando la incidencia con gobiernos locales y las capacidades de organizaciones comunitarias			
Acciones sugeridas	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la interlocución institucional y técnica con las alcaldías, especialmente en relación a planes locales y mesas intersectoriales, para posicionar el asilo y la integración de refugiados y migrantes en la agenda pública municipal. 	Alta +Alta	Medio plazo	<ul style="list-style-type: none"> • ACNUR Perú • Alcaldías y organismos descentralizados.
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover intercambios de buenas prácticas entre autoridades municipales sobre la inclusión de población refugiada y migrante en servicios y programas locales 	Alta + Media	Largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> • ACNUR Perú • Alcaldías y organismos descentralizados.
	<ul style="list-style-type: none"> • Capitalizar experiencias exitosas y el compromiso gubernamental (<i>Global Refugee Forum</i>) para promover la cohesión social y protección a través de actividades deportivas en barrios prioritarios (fortaleciendo el enlace con autoridades locales). 	Media + Media	Largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> • ACNUR Perú • Alcaldías

<ul style="list-style-type: none"> Potenciar redes de organizaciones comunitarias, de fe y lideradas por refugiados para incrementar su legitimidad y participación en la planeación de gobiernos locales. 	Alta + Alta	Medio plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú CIREMI OBC
<ul style="list-style-type: none"> Explorar la posibilidad de replicar el modelo CAREMI (Centro Integral de Atención a Refugiados y Migrantes) en otras ciudades. 	Media + Media	Largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú Socios y contrapartes

Integración Socio Económica y Medios de Vida		Prioridad y viabilidad	Plazos	Con quién
R5	Ampliar la incidencia de ACNUR en medios de vida, estableciendo alianzas con actores orientados al desarrollo, instituciones financieras, administraciones públicas relacionadas con empleo y emprendimiento, y el sector privado para facilitar la contratación de refugiados y migrantes.			
Acciones sugeridas	<ul style="list-style-type: none"> Capitalizar experiencias de ACNUR en medios de vida en otras operaciones (p.ej. México, Ecuador) y ampliar las alianzas con organizaciones especializadas en medios de vida en la región. 	Alta + Media	Mediano plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú, México y Brasil Ministerio de Trabajo Institutos técnicos de Capacitación Sector privado
	<ul style="list-style-type: none"> Identificar oportunidades de emprendimiento con mayor innovación e integración en cadenas de valor, a partir de estudios de mercado y colaboraciones con agencias de desarrollo económico y sector privado. 	Baja + Media	Largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú Sector privado Instituciones de microcrédito

Colaboración con Socios		Prioridad y viabilidad	Plazos	Con quién
R6	Aprovechar la experiencia de los socios locales en materia de migración (incluida la asistencia y la protección y su conocimiento de los diversos contextos locales) y agilizar los procedimientos de trabajo conjunto.			
Acciones sugeridas	<ul style="list-style-type: none"> Reforzar la participación de los socios locales en los procesos de definición o revisión de la estrategia plurianual y la planificación anual. 	Alta + Media	Corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú (programas) Socios
	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la armonización entre los acuerdos de asociación de proyectos, la matriz de resultados y los informes de progreso exigidos a los socios. 	Media + Media	Corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú (programas) Socios
	<ul style="list-style-type: none"> Racionalizar demandas de información a socios, simplificar procesos internos y proporcionar retroalimentación sobre la utilidad de los datos recopilados. 	Media + Alta	Medio plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú (programas) Socios

	<ul style="list-style-type: none"> Prever una partida presupuestaria para las mediciones de impacto que ACNUR requiera a los socios. 	Media + Baja	Largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú (programas) Socios
--	---	--------------	-------------	--

Datos y Decisiones Basadas en Evidencia		Prioridad y viabilidad	Plazos	Con quién
R7	Capitalizar experiencia de ACNUR en generación de datos para fortalecer las instituciones nacionales en la caracterización de flujos y necesidades de la población refugiada y migrante, promoviendo así políticas y servicios públicos inclusivos.			
Acciones sugeridas	<ul style="list-style-type: none"> Optimizar las inversiones realizadas en la ENPOVE con análisis más profundos, promover la integración entre bases de datos sectoriales sobre migración y la inclusión de parámetros en relación a refugiados y migrantes en los censos y encuestas nacionales. 	Alta + Media	Medio plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú INEI y administraciones públicas relevantes
	<ul style="list-style-type: none"> Promover internamente el uso efectivo de la evidencia en la toma de decisiones y una cultura basada en datos, capitalizando la experiencia acumulada. 	Alta + Alta	Corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú Socios Buró Regional INEI y administraciones públicas relevantes
	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar un marco de monitoreo más específico y orientado a resultados para las intervenciones en medios de vida. 	Alta + Alta	Corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú Socios
	<ul style="list-style-type: none"> Optimizar sistemas de reporte y mejorar la gestión documental (repositorio común de SOP y otros documentos clave) promoviendo ejercicios de monitoreo y evaluación interna. 	Alta + Alta	Corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú Socios

6.3. Nivel organizacional

Oficina de Terreno Lima		Prioridad y viabilidad	Plazos	Con quién
R8	Fortalecer las capacidades de la oficina de terreno de Lima para asegurar la implementación adecuada de la estrategia urbana, presencia en barrios críticos, interlocución con instituciones distritales y trabajo operacional con comunidades y organizaciones sociales.			
Acciones sugeridas	<ul style="list-style-type: none"> Reforzar la configuración del equipo de la oficina con nuevas incorporaciones y perfiles necesarios (protección, programas, medios de vida) y los medios materiales y logísticos para lograr mejor operabilidad. 	Alta + Media	Corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú
	<ul style="list-style-type: none"> Delimitar la cobertura geográfica asumida por la oficina de terreno de Lima, valorando otras modalidades para continuar trabajando en Ica. 	Media + Media	Medio plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú
	<ul style="list-style-type: none"> Clarificar las funciones y responsabilidades de la oficina de terreno en relación con la oficina de país, especialmente en relación a la interlocución con autoridades distritales. 	Alta + Media	Largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú

Organización Funcional		Prioridad y viabilidad	Plazos	Con quién
R9	Reforzar la colaboración multidisciplinar, la comunicación horizontal y vertical y el acercamiento entre unidades, oficinas y niveles de la operación para ganar en sinergias y cohesión entre equipos.			
Acciones sugeridas	<ul style="list-style-type: none"> Promover un mayor acercamiento de la oficina de país a las oficinas de terreno, con visitas más regulares de las diferentes unidades en función de las necesidades de terreno. 	Alta +Alta	Corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú
	<ul style="list-style-type: none"> Reintroducir eventos de construcción de equipo a nivel nacional y revitalizar reuniones de equipos multisectoriales. 	Media + Media	Medio plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú (MFT, Recursos humanos)
	<ul style="list-style-type: none"> Definir mejor el alcance y responsabilidades de la unidad de protección legal. 	Media + Media	Corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> Protección Oficinas de terreno Jefes de unidades
	<ul style="list-style-type: none"> Considerar mayor trabajo conjunto o articulación entre Información pública y Relaciones exteriores. 	Alta + Media	Medio plazo	<ul style="list-style-type: none"> Relex PI Senior Management

				<ul style="list-style-type: none"> Buró Regional
	<ul style="list-style-type: none"> Abogar corporativamente por mejorar el acompañamiento a la operación durante el despliegue de las nuevas herramientas vinculadas al Business Transformation, identificando posibilidades de simplificación y adecuación a las necesidades de las diferentes unidades 	Media + Media	Corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> ACNUR Perú Buró Regional Sede

Personal nacional		Prioridad y viabilidad	Plazos	Con quién
R10	Continuar impulsando la “nacionalización” de posiciones y funciones de la operación, promoviendo la comprensión amplia del mandato de ACNUR entre profesionales nacionales de reciente incorporación			
Acciones sugeridas	<ul style="list-style-type: none"> Ajustar o revisar aspectos de la gestión del personal nacional mejorando las condiciones o el entorno de trabajo (p.ej. reconocimiento profesional, estabilidad, contratos anuales a tiempo completo) 	Alta + Media	Corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> Senior Management Recursos humanos Supervisores
	<ul style="list-style-type: none"> Establecer mecanismos que mitiguen el impacto de las rotaciones del personal internacional en términos de pérdida de conocimiento e información y cambios en orientaciones y prioridades operacionales. 	Alta + Alta	Corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> Senior Management Recursos humanos Jefes de unidad
	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un mecanismo de análisis y tratamiento de quejas (<i>feedback mechanism</i>) para el personal 	Alta + Alta	Medio plazo	<ul style="list-style-type: none"> Recursos humanos

7 ANEJOS

Anejo 1	Matriz de evaluación
Anejo 2	Proposito, alcance y metodología (versión detallada)
Anejo 3	Roles y responsabilidades del equipo de evaluación
Anejo 4	Teoría de cambio
Anejo 5	Guía general de entrevistas
Anejo 6	Encuesta a socios ACNUR
Anejo 7	Encuesta a personal ACNUR
Anejo 8	Matriz de análisis de participatory assessments
Anejo 9	Contexto y operación de ACNUR (versión detallada)
Anejo 10	Evolución de la caracterización de la población venezolana en Perú (2019)
Anejo 11	Análisis de la asistencia a través de transferencias en efectivo (CBI)
Anejo 12	Migraciones, ley y reglamento
Anejo 13	Documentos principales consultados
Anejo 14	Principales limitaciones y medidas de mitigación
Anejo 15	Terminos de Referencia