

LA SOCIEDAD CIVIL BAJO ACECHO:

Afectaciones de la Ley APCI a
las organizaciones vinculadas
al sector extractivo





RESUMEN EJECUTIVO

Diagnóstico de afectaciones de la Ley APCI en las organizaciones de sociedad civil vinculadas al sector extractivo

Obra colectiva

Editado por

Grupo Propuesta Ciudadana
Jirón María Parado de Bellido 150
Magdalena del Mar, Lima 17
998 342 992
www.propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Consejo Directivo
Laureano del Castillo Pinto

Coordinador ejecutivo:
Federico Tenorio Calderón

Coordinadora del informe:
Gabriela Flores Chávez

Cuidado de edición
Nelly Carrasco Camones

Diseño y diagramación
www.digitalworldperu.pe

Primera edición: marzo de 2026

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional
del Perú N° 2026-03391

Tiraje: 300 ejemplares

Se terminó de imprimir en:
Sinco Diseño E.I.R.L.
Ricardo Palma 589
Urbanización San Joaquín, Bellavista, Callao
sincoeditores@gmail.com

Con el apoyo de:



I. CONTEXTO

La modificación del marco regulatorio de la cooperación internacional en el Perú –a partir de la Ley 32301 (abril, 2025) y su desarrollo reglamentario– se produce en un contexto de creciente tensión entre el Estado y la sociedad civil, particularmente con aquellas organizaciones vinculadas a derechos humanos, pueblos indígenas, medio ambiente y gobernanza de recursos naturales.

Este proceso se inscribe en una dinámica más amplia marcada por:



Narrativas estigmatizadoras hacia las organizaciones de sociedad civil (OSC).



Reconfiguración del equilibrio institucional y **debilitamiento del sistema democrático.**



Expansión del control administrativo por parte del Estado, sobre actores no estatales.

En paralelo, el país mantiene altos niveles de conflictividad socio ambiental, donde las OSC cumplen funciones clave de vigilancia, intermediación, defensa de derechos y acompañamiento territorial.

En este escenario, las reformas al régimen de la cooperación internacional no sólo redefinen aspectos administrativos, sino que reafirman una tendencia de expansión del control estatal –con enfoque punitivo–, e inciden directamente en las condiciones de participación, incidencia y funcionamiento de las organizaciones.

II. MARCO NORMATIVO: DE LA COOPERACIÓN AL CONTROL PUNITIVO

Las modificaciones a la Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y otras normas regulatorias, configuran un cambio sustantivo en el modelo de regulación de la cooperación internacional, desplazando el enfoque de articulación y promoción hacia uno centrado en la supervisión intensiva y el control administrativo.

Entre los principales cambios, podemos destacar:



- **Ampliación del alcance de la fiscalización**, abarcando no solo el uso de los recursos sino el contenido, orientación y ejecución de los proyectos. También ampliando el tipo de organizaciones bajo supervisión.



- **Incremento de las obligaciones formales** de reporte y disponibilidad para supervisiones simultáneas, en algunos casos masivas.



- **Introducción de mecanismos de control previo** sobre actividades, incluidas aquellas



vinculadas a incidencia pública, acompañamiento legal y fiscalización ciudadana.

- **Configuración de un régimen sancionador de alta severidad**, con multas desproporcionadas, suspensión de beneficios y cancelación de registro.



- **Incorporación de tipos infractores amplios o indeterminados**, que incrementan los márgenes de interpretación administrativa discrecional.

A estos elementos se suma la aprobación de una metodología para la determinación de sanciones que incorpora criterios de valoración institucional –como el “daño al interés público”– ampliando los espacios de discrecionalidad.

En conjunto, el nuevo marco normativo reconfigura las condiciones de operación de las organizaciones que deben centrar sus esfuerzos en la gestión del riesgo regulatorio. Esto se agudiza con fiscalizaciones con enfoque de control intensivo y punitivo.

A continuación, se resumen las infracciones más relevantes y sus sanciones:

INFRACCIÓN (Selección)	CATEGORÍA	SANCIÓN (1ra vez)	SANCIÓN (Reincidencia)
No inscribirse, no presentar planes/informes anuales.	LEVE	Amonestación	Multa hasta 500 UIT
Información falsa, obstaculizar fiscalización, ejecutar recursos sin conformidad previa.	GRAVE	Multa hasta 500 UIT	Suspensión de beneficios
Uso de recursos para asesorar o financiar acciones administrativas/judiciales contra el Estado.	MUY GRAVE	Multa hasta 500 UIT	Cancelación de Registro
Destinar recursos a actividades declaradas como actos que afectan el orden público/interno.	MUY GRAVE	Multa hasta 500 UIT	Cancelación de Registro

UIT = Unidad Impositiva Tributaria.

III. PRINCIPALES HALLAZGOS

3.1 Reconfiguración del comportamiento organizacional

La evidencia recogida muestra que los efectos del nuevo marco normativo ya se están manifestando en la práctica. Las organizaciones reportan escenarios de incertidumbre regulatoria que están produciendo ajustes preventivos en sus decisiones y acciones institucionales.

Se identifican, entre otros:

- Revisión y reformulación de agendas programáticas.
- Postergación o cancelación de actividades de incidencia.
- Mayor cautela en pronunciamientos públicos.
- Reducción de acciones de litigio estratégico.

Estos cambios no responden a sanciones efectivamente impuestas, sino a la percepción del riesgo frente a un régimen de control ampliado, configurando un entorno de autocontención institucional.

Este escenario se ve intensificado por la simultaneidad de procesos de fiscalización, el volumen de requerimientos de información y los plazos exigentes, lo que incrementa significativamente la carga operativa sobre las organizaciones.

3.2 Afectaciones a funciones sustantivas de las organizaciones

Los efectos del marco normativo inciden directamente en actividades centrales de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y organizaciones sociales, particularmente en el sector extractivo:

Incidencia pública y control ciudadano

Se observa mayor cautela en la formulación de posiciones críticas y en la participación en el debate público.

Defensa de derechos y litigio estratégico

Se reportan casos de suspensión o repliegue de acciones legales y de acompañamiento a comunidades indígenas y campesinas.

Acompañamiento territorial

La reducción de actividades impacta en el acceso a asesoría técnica y legal en contextos de conflictividad.

Estos elementos evidencian que el impacto del nuevo marco normativo no está limitado exclusivamente al plano administrativo, sino que afecta directamente el ejercicio de funciones esenciales de las organizaciones para la rendición de cuentas, la vigilancia y participación ciudadana y protección de derechos.

ARREMETEN CONTRA LAS ONG



3.3 Impactos diferenciados según tipo de organización y territorios

El análisis muestra que los efectos del nuevo marco son asimétricos:



- Las organizaciones nacionales enfrentan una alta exposición directa a fiscalizaciones y sanciones, con impactos en su capacidad operativa y estratégica.



- Las organizaciones regionales experimentan una sobre carga administrativa proporcionalmente más severa, debido a su menor capacidad institucional.



- Las organizaciones sociales de base, indígenas y campesinas, enfrentan impactos más críticos, derivados de la reducción del acompañamiento y asesoría técnica y legal.

En territorios con presencia de actividades extractivas, estos efectos se traducen en:



Debilitamiento de los procesos de defensa de derechos.



Mayor vulnerabilidad de las comunidades y de sus líderes.



Afectación a los procesos organizativos locales.

Esto evidencia que el marco normativo no opera de manera neutral, sino que profundiza desigualdades estructurales existentes.

3.4 Implicancias para la gobernanza del sector extractivo

Los efectos identificados afectan las condiciones necesarias para una gobernanza transparente y participativa de los recursos naturales.

La restricción indirecta de la capacidad de incidencia, articulación y vigilancia de las organizaciones afecta:

- **La calidad del debate público** sobre políticas extractivas.
- **La disponibilidad de información** independiente.
- **La sostenibilidad de espacios** de diálogo multiactor.

En este contexto, se identifican riesgos para el cumplimiento de estándares internacionales como el Estándar EITI 2023, que exige un entorno habilitante favorable, que permitan condiciones efectivas para la participación libre, activa e independiente de la sociedad civil.

La posible afectación de la cooperación internacional –que financia múltiples espacios de gobernanza– refuerza este riesgo, comprometiendo la continuidad y calidad de estos procesos.

3.5 Efectos organizacionales y sostenibilidad institucional

El nuevo marco normativo también genera impactos internos en las organizaciones:

- **Incremento de cargas** administrativas y operativas.
- **Reasignación de recursos** hacia cumplimiento regulatorio.
- **Presión institucional sostenida** sobre los equipos.
- **Afectaciones a la salud** mental y emocional del personal.

La sostenibilidad institucional se ve en riesgo por el nuevo marco normativo; reforzado por la implementación de fiscalizaciones con enfoque punitivo, plazos exigentes y percepción constante de riesgo sancionador.

IV. CONCLUSIÓN GENERAL

La implementación del nuevo marco regulatorio de la denominada “Ley APCI” ya está produciendo efectos reales sobre el entorno habilitante de la sociedad civil peruana.

Si bien la fiscalización es una potestad legítima del Estado, su configuración e implementación actuales introducen riesgos estructurales para la autonomía organizativa, la participación ciudadana y la gobernanza del sector extractivo.

La sostenibilidad de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas del sector extractivo, como EITI, podrían estar comprometidos producto de los impactos administrativos, organizacionales y humanos del nuevo marco normativo.



V. RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones buscan aportar a corregir los desbalances identificados en la implementación del nuevo marco normativo, asegurando que los objetivos de supervisión sean compatibles con el cumplimiento de la obligación del Estado de garantizar un entorno habilitante para la sociedad civil y la sostenibilidad de la gobernanza democrática.

➤ **Delimitar claramente las infracciones y reducir la discrecionalidad:** desarrollar lineamientos de interpretación clara sobre disposiciones como “acciones contra el Estado”, “orden público”, entre otras; evitando interpretaciones extensivas que restrinjan actividades legítimas de incidencia, litigio estratégico, defensa de derechos o control ciudadano.

➤ **Asegurar proporcionalidad entre regulación y fiscalización:** adecuar las obligaciones y cargas regulatorias según tipo de organización, volumen de cooperación gestionada y capacidad institucional, evitando esquemas homogéneos que afectan de manera desproporcionada a organizaciones regionales, de base, indígenas, entre otras.

➤ **Garantizar el debido proceso y seguridad jurídica:** fortalecer las garantías en los procesos de fiscalización y sanción, incorporando criterios explícitos y claros de razonabilidad, gradualidad, predictibilidad y transparencia en la selección de intervenciones y en la determinación de sanciones.

➤ **Reorientar la fiscalización hacia un enfoque preventivo y no punitivo:** evitar la concentración y simultaneidad de supervisiones, e implementar mecanismos de asistencia técnica que faciliten el cumplimiento normativo sin generar sobrecargas ni inhibir la actuación de las organizaciones.

➤ **Proteger la participación de la sociedad civil para la gobernanza del sector extractivo:** incorporar mecanismos de monitoreo del entorno habilitante en los espacios EITI nacional y descentralizado, y garantizar condiciones efectivas para una participación libre, activa e independiente, conforme al Estándar EITI 2023.

➤ **Evitar el repliegue de la cooperación internacional en actividades críticas:** promover que los cooperantes mantengan su apoyo a acciones de incidencia, litigio estratégico, defensa de derechos y acompañamiento territorial, evitando ajustes preventivos que debiliten procesos en contextos de alta conflictividad.

➤ **Establecer un sistema de monitoreo continuo del impacto de la ley APCI en el espacio cívico:** implementar el seguimiento periódico del marco normativo mediante indicadores sobre fiscalización, sanciones, variación de actividades críticas y sostenibilidad de espacios multiactor, articulando con mecanismos y compromisos internacionales.

Socios del Grupo Propuesta Ciudadana



☎ 998 342 992

✉ contacto@propuestaciudadana.org.pe

🌐 www.propuestaciudadana.org.pe

📍 Jr. María Parado de Bellido 150, Magdalena del Mar, Lima

✉ @prop_ciudadana

📘 @grupopropuestaciudadana

📺 in Grupo Propuesta Ciudadana