

LA SOCIEDAD CIVIL BAJO ACECHO.

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



LA SOCIEDAD CIVIL BAJO ACECHO.

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

Autora

Gabriela S. Flores Chávez

Editado por

Grupo Propuesta Ciudadana

Jirón María Parado de Bellido 150 Magdalena del Mar, Lima 17

998 342 992

www.propuestaciudadana.org.pe

contacto@propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Consejo Directivo

Laureano del Castillo Pinto

Coordinador Ejecutivo

Federico Tenorio Calderón

Cuidado de edición

Mabel Abanto Yllescas

Edición digital

Primera edición: mayo de 2026

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2026- 05688

Con el apoyo de:



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
1.1 Objetivo	5
1.2 Alcances y limitaciones	5
CONTEXTO	7
2.1 Contexto político-institucional	7
2.2 Contexto de la cooperación internacional y las OSC	9
MARCO CONCEPTUAL	11
3.1 Enfoques generales	11
3.2 Conceptos claves	12
3.3 Relación con el Protocolo de Participación de Sociedad Civil del Estándar EITI 2023	16
METODOLOGÍA	19
4.1 Enfoque metodológico	19
4.2 Actividades desarrolladas y técnicas utilizadas	20
4.3 Caracterización de las organizaciones participantes	22
REVISIÓN DEL MARCO NORMATIVO	25
5.1 Contexto general del nuevo marco normativo	25
5.2 Principales cambios, implicancias y obligaciones derivadas para las OSC	25
HALLAZGOS: EFECTOS DEL NUEVO MARCO NORMATIVO SOBRE ENTORNO HABILITANTE DE LA SOCIEDAD CIVIL	30
6.1 Tendencias generales	30
6.2 Impactos en las condiciones del entorno habilitante	32
6.3 Identificación de impactos diferenciados	38
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	42
7.1 Conclusiones	42
7.2 Recomendaciones	46

I. INTRODUCCIÓN

El presente informe se elabora en el marco de las modificaciones normativas (Ley 32301 y su reglamento) e institucionales realizadas por el Congreso de la República y que inciden de manera directa en las condiciones para la actuación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las organizaciones sociales de base en el Perú, particularmente de aquellas vinculadas al sector extractivo, minero e hidrocarburífero.

Las recientes modificaciones al marco regulatorio de la cooperación internacional han generado una serie de diálogos, reflexiones y debates sobre sus implicancias para el ejercicio de derechos fundamentales, la participación ciudadana y la democracia. En este escenario, desde el Grupo Propuesta Ciudadana consideramos oportuno analizar los efectos reales y potenciales riesgos de dichas reformas sobre el entorno habilitante para las organizaciones de la sociedad civil, así como su incidencia en los espacios de transparencia y diálogo multiactor en el sector minero-energético.

En esa línea, este informe responde a las preocupaciones expresadas por las OSC que participan en la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) en Perú, frente a la implementación de las modificaciones normativas introducidas por la indicada Ley 32301 y sus posibles impactos en el accionar de organizaciones vinculadas al sector minero e hidrocarburífero, tanto a nivel nacional como departamental. Estas organizaciones cumplen un rol activo en la promoción de la transparencia, la vigilancia ciudadana y la rendición de cuentas de este sector a nivel nacional y en ocho regiones del país.

La Iniciativa EITI Perú funciona desde hace veinte años con la participación activa de la sociedad civil, las empresas y el Estado orientada a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas a lo largo de la cadena de valor del sector extractivo, en línea con los principios y requisitos contenidos en el Estándar EITI. Esta iniciativa cuenta con un protocolo para la participación efectiva de la sociedad civil que el estado peruano debe cumplir, brindando un entorno habilitante propicio para su actuación. Sin embargo, el nuevo marco regulatorio de la cooperación internacional incorpora nuevas restricciones, obligaciones reforzadas y un régimen sancionador que podría incidir negativamente en la sostenibilidad y autonomía de las organizaciones.

El presente informe se sitúa en un contexto caracterizado, además, por alta inestabilidad política, polarización creciente de las narrativas políticas y altos niveles de conflictividad socio ambiental asociados a actividades extractivas de gran escala y también de la minería artesanal y de pequeña escala. En el ámbito minero, la defensa del territorio y del medio ambiente por parte de comunidades y sus liderazgos ha derivado, en muchos casos, en la judicialización y criminalización de las defensoras y

los defensores. En la Amazonía, por su parte, las comunidades nativas afectadas por la actividad petrolera también han planteado demandas al Estado y a las empresas extractivas, recurriendo en algunos casos a medidas de protesta que han sido objeto de respuesta por vías penales o administrativas. En este entorno, las condiciones de actuación de los organismos no gubernamentales y las organizaciones gremiales que acompañan, asesoran o visibilizan estas problemáticas adquieren particular relevancia.

El objetivo del presente informe es registrar, documentar y visibilizar los primeros efectos de los cambios normativos y administrativos en el accionar de las organizaciones vinculadas al sector extractivo en particular y del espacio cívico peruano en general.

Su elaboración ha sido posible en el marco del proyecto “Apoyo para la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia en el sector extractivo” implementado por Transparencia Internacional Australia y Natural Resource Governance Institute (NRGI), con el financiamiento del Fondo Fiduciario Multidonante de Apoyo Programático Global a los Sectores Extractivos (EGPS por sus siglas en inglés), administrado por el Banco Mundial. Asimismo, expresamos nuestro reconocimiento, a los integrantes de las plataformas de sociedad civil nacional y descentralizado de EITI Perú que participaron de 2 talleres virtuales de trabajo y validaron el informe final, así como a los representantes de instituciones y organizaciones y aceptaron ser entrevistados.

1.1 Objetivo

El presente informe tiene por finalidad examinar de manera sistemática el alcance y las implicancias del nuevo marco normativo sobre la cooperación internacional, identificando sus efectos jurídicos e institucionales en las condiciones de actuación de las OSC, particularmente las vinculadas al sector extractivo.

A partir de un análisis normativo y del recojo de información cualitativa con actores nacionales y regionales, el documento busca aportar evidencia que permita comprender cómo la implementación de las modificaciones introducidas con la promulgación de la Ley 32301, incide en el entorno habilitante para la participación ciudadana en los espacios de transparencia y diálogo multiactor en el país.

1.2 Alcances y limitaciones

El alcance del presente informe incluye el análisis cualitativo, participativo e inclusivo de los efectos del nuevo marco normativo de la cooperación internacional en organizaciones de la sociedad civil vinculadas al sector extractivo, recogiendo

información de una diversidad de actores que incluyen organizaciones de alcance nacional, regional y local; así como de organizaciones no gubernamentales (ONG) especializadas y organizaciones sociales de base (OSB). Diversidad que permite conocer perspectivas diferenciadas según nivel territorial, capacidad institucional y tipo de intervención (incidencia, vigilancia, acompañamiento, litigio estratégico, fortalecimiento comunitario), lo que, consideramos, enriquece la comprensión de los impactos en el espacio cívico peruano.

No obstante, es importante señalar que el análisis se realiza en una etapa inicial de la implementación del nuevo marco normativo, en un contexto en el que el Estado viene aprobando progresivamente directivas y disposiciones complementarias para desarrollar los alcances de la Ley 32301. En consecuencia, algunas de las afectaciones identificadas corresponden a impactos tempranos o a riesgos potenciales derivados de la interpretación y aplicación futura de la normativa.

Esta situación implica que el informe ofrece una evaluación preliminar del entorno habilitante actual, susceptible de evolución conforme se consolide la práctica administrativa y jurisprudencial vinculada a la implementación de la reforma.

II. CONTEXTO

Como hemos señalado, el proceso realizado para el presente informe se desarrolla a partir de la preocupación de las OSC y la cooperación internacional con relación a las disposiciones introducidas con el cambio al marco regulatorio, a partir de la promulgación de la Ley 32301 en abril de 2025. En esa línea, resulta importante describir el contexto en el que se desarrollan estos cambios y los efectos derivados sobre el trabajo de las organizaciones.

2.1 Contexto político-institucional

La aprobación de la Ley 32301 y las modificaciones introducidas al marco regulatorio de la cooperación internacional se produce en un contexto político-institucional caracterizado por una creciente tensión entre el Estado y diversos sectores de la sociedad civil. En los últimos años, en el debate público se han reforzado narrativas críticas y estigmatizadoras respecto al rol de las ONG, particularmente aquellas vinculadas a la defensa de derechos humanos, derechos de pueblos indígenas, la vigilancia ambiental y el acompañamiento en conflictos socioambientales relacionados con actividades extractivas.

Este escenario se desarrolla, además, en un proceso más amplio de debilitamiento de la institucionalidad democrática, de reconfiguración del equilibrio de poderes, con un Congreso de la República asumiendo un rol protagónico en la adopción de reformas normativas con impacto en el espacio cívico. Paralelamente, se viene implementando una reorientación hacia un modelo de control administrativo intensificado sobre los actores no estatales, particularmente los que gestionan cooperación internacional.

En este contexto, resulta relevante destacar que, incluso desde antes de la promulgación de la Ley 32301, ya se venía evidenciando este cambio en la orientación institucional de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) hacia un enfoque predominantemente fiscalizador. Con anterioridad a la reforma normativa, se registró un incremento presupuestal destinado a la realización de acciones de supervisión y fiscalización, así como una ampliación sostenida de la programación anual de acciones de control dirigidas a organizaciones que gestionan cooperación internacional. Estas medidas anticiparon, en la práctica, una intensificación del control administrativo que, posteriormente, sería consolidada y formalizada mediante el nuevo marco legal.

La reforma normativa, como señalamos, se inserta en una dinámica preexistente de expansión de las capacidades de fiscalización y control administrativo de la APCI. En ese sentido, el análisis de sus efectos considera también la evolución reciente de las prácticas administrativas, presupuestales y operativas de la entidad, que evidencian una tendencia progresiva hacia un mayor despliegue del control administrativo sobre las organizaciones gestoras de cooperación internacional.

En ese sentido, a continuación, se presenta un cuadro comparativo del número de fiscalizaciones programadas por la APCI entre el 2024 y el 2026,¹ que permite observar una tendencia sostenida de ampliación de las acciones de supervisión y control. Esta evolución constituye un elemento contextual relevante para comprender el entorno en el que se implementa la Ley 32301 y las posibles implicancias que dicho incremento del control administrativo puede tener sobre las condiciones de actuación de las OSC y el espacio cívico.

Año	Total de supervisiones programadas	Distribución (intervenciones/ donaciones)	Organizaciones supervisadas (solo intervenciones*)	Máximo número de supervisiones por institución**
2024	179	96 donaciones 83 intervenciones	77 organizaciones	02
2025	562	432 intervenciones 130 donaciones	116 organizaciones	06
2026	580	450 intervenciones 130 donaciones	171 organizaciones	19

* Intervenciones se refiere a los programas, proyectos, planes y/o actividades de desarrollo.

** Solo se contabiliza el total de supervisiones incluidas con relación a las intervenciones. En algunos casos, a algunas organizaciones adicionalmente están incluidas en la relación de supervisiones de donaciones.

El cuadro muestra un elemento contextual importante, el incremento sustantivo de la presión mediante supervisiones ejercida por la APCI entre el 2024 (previa a la modificatoria del marco regulatorio) y el 2026 (con la norma ya promulgada y en implementación), tanto en volumen como en intensidad de la carga por organización.

Como puede verse, la meta de supervisiones pasó de 179 (2024) a 580 en el 2026, siendo ahora más del triple de las acciones de control. El incremento no solo es cuantitativo, sino, principalmente, cualitativo: En el 2024 las organizaciones podían afrontar un máximo de 02 supervisiones; para el 2025, este tope subió a 6 y, en el 2026, se han planificado hasta 19 supervisiones para una misma institución; lo que puede representar una sobrecarga operativa y refleja una fiscalización reiterada sobre determinados sujetos.

Asimismo, como se observa hubo cambio relevante en el foco de las acciones de control. En el 2024, la supervisión se concentraba mayoritariamente en donaciones, mientras que, a partir del 2025 –con el cambio normativo ya promulgado– el énfasis se traslada claramente hacia las intervenciones o proyectos de desarrollo, tendencia que se consolida para el 2026. Este cambio refleja no solo una modificación en el objeto de supervisión, sino que reafirma la transformación de su naturaleza: de un control acotado a transferencias o productos específicos, hacia una fiscalización que alcanza el diseño, implementación y orientación estratégica de los proyectos financiados con cooperación internacional.

¹ Fuente: APCI, resoluciones directorales 034-2024/APCI-DE; 076-2025/APCI-DE y 022-2026/APCI-DE; que aprueban los planes anuales de fiscalización y supervisión correspondientes a los años 2024, 2025 y 2026. Elaboración propia.

Por otro lado, la revisión del Plan Anual de Fiscalización 2026 permite, asimismo, identificar las instituciones que concentran el mayor número de supervisiones programadas. Entre las 20 organizaciones con mayor carga de intervenciones de control se encuentran varias instituciones que desarrollan trabajos en temas vinculados a derechos humanos, pueblos indígenas, medio ambiente y/o gobernanza de recursos naturales; incluyendo entidades como CARE Perú (19); Instituto de Defensa Legal-IDL (14); Chirapaq-Centro de Culturas Indígenas del Perú (10); Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos-Promsex (10); descocentro (9); Instituto Bartolomé de las Casas (9); Movimiento Manuela Ramos (9); Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (8); Asociación Pro Derechos Humanos (7); Derecho, Ambiente y Recursos Naturales-DAR (6). Varias de estas organizaciones participan, además, en espacios de gobernanza multiactor como el EITI Perú.

La presencia de estas entidades entre las organizaciones con mayor número de supervisiones programadas resulta relevante considerando su rol en actividades de investigación, monitoreo, incidencia pública y acompañamiento comunitario en contextos vinculados al sector extractivo y la defensa de derechos.

Este patrón evidencia que el incremento de las acciones de supervisión se concentra, particularmente, en organizaciones que desarrollan actividades de vigilancia ciudadana y participación en procesos de gobernanza de los recursos naturales, lo que permite advertir las posibles implicancias que puede tener para el entorno habilitante de la sociedad civil.

2.2 Contexto de la cooperación internacional y las OSC

Históricamente, la cooperación internacional es un componente complementario importante para el financiamiento del desarrollo en el Perú, tanto para entidades del Estado como para OSC.

A través de recursos de cooperación bilateral, multilateral y de funciones internacionales, se han financiado programas de fortalecimiento institucional, modernización de la gestión pública, desarrollo territorial, derechos humanos, gobernanza ambiental y transparencia en el sector extractivo. Este flujo de recursos (financieros y técnicos) permite articular intervenciones en ámbitos donde las capacidades estatales son limitadas y, además, contribuye al fortalecimiento de procesos participativos y de rendición de cuentas.

En el caso del Estado peruano, la cooperación apoya la implementación de políticas públicas sectoriales, asistencia técnica especializada y procesos de descentralización. Paralelamente, otra parte de los recursos de cooperación internacional son ejecutados por organizaciones no gubernamentales, redes regionales y OSB, que actúan como contrapartes técnicas en proyectos de desarrollo, monitoreo ciudadano, acompañamiento comunitario y generación de información independiente. En el

sector extractivo, la cooperación internacional respalda iniciativas orientadas a la transparencia de ingresos, vigilancia ambiental, fortalecimiento de capacidades locales y participación en espacios multiactor como el EITI.

El marco regulatorio de la cooperación internacional en el Perú, cuyo ente rector es la APCI, ha afianzado un modelo centrado en la supervisión, fiscalización y control de las organizaciones que gestionan cooperación en el Perú.

Entre el 2024 y el 2026 se ha implementado un fortalecimiento progresivo del control institucional, reflejado en el incremento del número de supervisiones programadas, la ampliación de los criterios y la incorporación de nuevos instrumentos de verificación y régimen sancionador. La aprobación de la Ley 32301 y su normativa reglamentaria consolida este tránsito.

En este contexto, la modificación del marco regulatorio generó pronunciamientos en el ámbito de la gobernanza del sector extractivo. Diversas OSC vinculadas al proceso EITI en el Perú han manifestado su preocupación por los posibles efectos de la reforma en el espacio cívico y en la participación independiente en asuntos relacionados con la gestión de recursos naturales.

Asimismo, en el marco del proceso de validación del país, el Consejo Internacional EITI² recordó la obligación de garantizar que la sociedad civil pueda participar plena, activa y efectivamente en la iniciativa, sin restricciones indebidas derivadas de la aplicación de la normativa nacional. Estos elementos configuran el entorno institucional en el que se analiza la implementación de la Ley 32301 y sus implicancias para la cooperación internacional y la actuación de las organizaciones vinculadas al sector extractivo.

² Iniciativa para la Transparencia de Industrias Extractivas (EITI). "Peru has achieved a moderate score in implementing the 2019 EITI Standard. Outcome of the Validation of Peru". Decisión 2025-27/BM-63. 18 de junio de 2025. Ver: <https://eiti.org/board-decision/2025-27>

III. MARCO CONCEPTUAL

3.1 Enfoques generales

El presente informe se sustenta en un enfoque de derechos humanos, reconociendo a las OSC como actores esenciales para la vigencia de la democracia y el Estado de derecho, la promoción y defensa de derechos, la rendición de cuentas y la participación democrática en la gestión de recursos naturales.

Desde esta perspectiva, el análisis no se limita a la formalidad normativa, sino que examina las condiciones reales para el ejercicio de derechos como la libertad de asociación, expresión y participación en asuntos públicos.

De manera complementaria, se incorpora el enfoque de espacio cívico, entendido como conjunto de condiciones legales, institucionales, políticas y sociales que permiten o restringen la actuación autónoma de las OSC. Este enfoque es particularmente relevante en contextos de alta conflictividad socioambiental, como en el sector de las industrias extractivas, donde las OSC cumplen roles de vigilancia, intermediación, acompañamiento jurídico y generación de información independiente. Este enfoque permite analizar tanto las afectaciones directas derivadas de la Ley 32301 y sus normas conexas, como las afectaciones indirectas o potenciales expresadas a través de efectos inhibitorios, la autocensura o el debilitamiento organizativo.

Por otro lado, se adopta un enfoque de gobernanza de recursos naturales, considerando que la transparencia y la participación multiactor son elementos centrales para la sostenibilidad del sector. En este marco, en análisis se relaciona con el Estándar EITI 2023 que reconoce expresamente la necesidad de resguardar el espacio cívico como condición para la buena gobernanza extractiva.

Finalmente, incorporamos un enfoque territorial reconociendo que los impactos normativos no se manifiestan de manera homogénea, sino que presentan afectaciones diferenciadas según el alcance nacional o regional de sus actividades, el tamaño de las organizaciones, su grado de involucramiento en procesos/acciones de incidencia o defensa de derechos, particularmente en contextos de desarrollo de industrias extractivas.

3.2 Conceptos clave

El presente análisis, parte de los siguientes conceptos claves:

3.2.1 Espacio cívico: definición y alcance

El concepto de espacio cívico constituye una categoría central para el análisis del presente informe.

Se entiende como el conjunto de condiciones jurídicas, institucionales, políticas y sociales que permiten a las ciudadanas y los ciudadanos y organizaciones ejercer, de manera autónoma y efectiva, sus derechos de asociación, expresión, reunión, acceso a la información y participación en asuntos públicos.

Desde una perspectiva normativa, el espacio cívico se sostiene sobre los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú y en instrumentos internacionales. Sin embargo, su análisis no se limita a la existencia formal de dichos derechos. El espacio cívico implica evaluar las condiciones reales que permiten o limitan el ejercicio pleno de los mismos.

En ese sentido, el espacio cívico es una construcción dinámica y relacional, resultado de la interacción entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y el contexto político. Puede ampliarse o contraerse como consecuencia de reformas normativas, decisiones administrativas, prácticas institucionales o cambios en el contexto político.

Para efectos del presente informe, es importante señalar que el espacio cívico se analiza a partir de dimensiones que se interrelacionan entre sí y permiten identificar los impactos diferenciados del cambio normativo:

- **Libertad de asociación:** comprende la capacidad de las OSC para constituirse, operar, acceder a recursos y desarrollar sus fines sin condicionamientos indebidos.

Las restricciones a esta dimensión se pueden manifestar como: (i) requisitos administrativos desproporcionados; (ii) cancelación o suspensión de registros; (iii) condicionamientos a la obtención o uso de recursos; (iv) obstáculos a la cooperación internacional.

- **Libertad de expresión e incidencia política:** comprende la posibilidad de formular opiniones críticas, denunciar irregularidades, realizar acciones de incidencia, participar en debates públicos sin temor a represalias.

En el marco del sector extractivo, esta dimensión es especialmente relevante, debido a que las OSC intervienen en debates sobre impactos ambientales,

conflictos territoriales, asignación de rentas y transparencia en la gestión de recursos naturales.

- **Acceso a recursos:** el acceso a financiamiento –incluida la cooperación internacional– es una condición material para la sostenibilidad de las organizaciones.

Las limitaciones normativas que restringen, condicionan o generan incertidumbre respecto al uso de recursos pueden impactar directamente en la autonomía organizativa.

- **Participación efectiva en espacios de gobernanza:** comprende la posibilidad real de participar e intervenir en procesos de formulación de políticas públicas y espacios multiactor, incluyendo plataformas institucionales como el EITI. Esta participación debe ser libre, informada, independiente y significativa.
- **Seguridad jurídica y protección frente a represalias:** el espacio cívico requiere que las organizaciones y sus integrantes pueden operar sin intimidación, criminalización ni sanciones desproporcionadas derivadas de su actuación legítima.

3.2.2 Entorno habilitante

El concepto de entorno habilitante hace referencia al conjunto de condiciones normativas, institucionales y políticas que permiten a las organizaciones de sociedad civil desarrollar sus actividades de manera libre, autónoma y segura. Estas condiciones incluyen tanto el reconocimiento efectivo de derechos fundamentales –como libertad de asociación, expresión y participación en asuntos públicos– como la existencia de marcos regulatorios y prácticas administrativas que no introduzcan restricciones indebidas, cargas desproporcionadas o mecanismos de control que puedan afectar la autonomía organizativa.

En el ámbito de la gobernanza del sector extractivo, la existencia de un entorno habilitante resulta particularmente relevante debido al rol que cumplen las OSC en la generación de información independiente, el monitoreo ciudadano, la incidencia en políticas públicas y el acompañamiento a comunidades afectadas por actividades extractivas. Estas funciones contribuyen a fortalecer los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales.

Desde esta perspectiva, el análisis del entorno habilitante no se limita a verificar la existencia formal de derechos o espacios de participación, implica examinar si las regulaciones que afectan a las organizaciones –incluyendo aquellas vinculadas al financiamiento, supervisión estatal o regímenes sancionadores– generan condiciones que permiten el ejercicio efectivo de sus funciones públicas o, por el contrario,

introducen incentivos regulatorios que puedan limitar su actuación. En este sentido, marcos regulatorios caracterizados por amplios márgenes de discrecionalidad administrativa, regímenes sancionadores severos o mecanismos de control sobre las actividades institucionales de las organizaciones pueden producir efectos inhibitorios incluso cuando no se apliquen sanciones de manera directa.

Este enfoque resulta particularmente relevante en contextos donde las OSC desarrollan actividades de monitoreo/vigilancia, incidencia y defensa de derechos en sectores caracterizados por altos niveles de conflictividad socio ambiental, como es el caso del sector extractivo. En estos contextos, las condiciones pueden incidir directamente en la capacidad de la sociedad civil para participar en procesos de debate público, vigilancia ciudadana y control social sobre la gestión de los recursos naturales.

3.2.3 Autonomía organizativa

La autonomía organizativa es la capacidad de las organizaciones para definir sus agendas, estrategias, líneas de acción y alianzas conforme a sus fines estatutarios y sin interferencias externas indebidas.

Esto comprende, que las organizaciones puedan:

- Determinar sus prioridades programáticas con libertad.
- Realizar sus actividades de incidencia y defensa de derechos sin restricciones.
- Gestionar sus recursos financieros de manera independiente.
- Definir alianzas y redes nacionales e internacionales, sin temor a represalias.

Las regulaciones que condicionen la aprobación previa de actividades, limiten el destino de recursos o introduzcan sanciones amplias pueden incidir en esta autonomía, particularmente cuando se generan incentivos para la orientación preventiva de agendas institucionales.

3.2.4 Efectos inhibitorios y comportamiento organizacional frente a entornos regulatorios restrictivos

En el análisis del espacio cívico, diversos estudios han identificado que las restricciones a la actuación de las OSC no se manifiestan únicamente a través de prohibiciones formales o sanciones efectivamente aplicadas. En muchos casos, los marcos regulatorios pueden generar efectos inhibitorios, es decir, impactos indirectos en el comportamiento organizacional derivados de la percepción de riesgo regulatorio o de la posibilidad de enfrentar sanciones administrativas.

Los efectos inhibitorios se producen cuando las organizaciones ajustan de manera preventiva sus decisiones institucionales, estrategias de trabajo o agendas programáticas ante la incertidumbre generada por determinados marcos normativos o prácticas administrativas.

Estos efectos pueden manifestarse incluso en ausencia de procesos sancionadores concluidos, en la medida en que la sola existencia de amplias facultades de supervisión estatal, regímenes sancionadores severos o conceptos jurídicos indeterminados pueden influir en la manera en que las organizaciones evalúan los riesgos asociados a sus actividades.

En este contexto, las organizaciones pueden optar por modificar o restringir determinadas actividades de incidencia política, monitoreo ciudadano o defensa de derechos, con el objetivo de reducir posibles riesgos institucionales. Este tipo de ajuste preventivos puede traducirse en:

- Postergación de acciones estratégicas;
- Reformulación de agendas institucionales;
- Reducción de pronunciamientos públicos;
- Revisión de actividades de acompañamiento a comunidades en contextos de conflictividad social.

En el ámbito extractivo, estos efectos adquieren una relevancia particular debido al tipo de funciones que desempeñan las OSC. Las actividades de investigación, incidencia pública, defensa legal o acompañamiento a comunidades afectadas por proyectos extractivos suelen implicar cuestionamientos a decisiones estatales o empresariales, así como la participación activa en debates públicos sobre la gestión de los recursos naturales.

En contextos donde los marcos regulatorios introducen mayores niveles de supervisión o control sobre las organizaciones, estas actividades pueden percibirse como potencialmente expuestas a procesos administrativos de fiscalización o sanción.

Además de sus efectos sobre las agendas institucionales, los entornos regulatorios percibidos como restrictivos pueden generar impactos organizacionales más amplios:

- Incremento de cargas operativas vinculadas al cumplimiento de las nuevas obligaciones legales y administrativas;
- Reasignación de recursos institucionales hacia tareas de gestión regulatoria;
- Necesidad de fortalecer mecanismos de control internos y documentación.

Diversas investigaciones sobre el espacio cívico han señalado que estos contextos también pueden producir efectos en el bienestar organizacional de los equipos de trabajo, particularmente cuando las organizaciones enfrentan simultáneamente mayores exigencias regulatorias, presiones institucionales y contextos de conflictividad social en los territorios donde desarrollan sus actividades. En estos escenarios, la gestión permanente de riesgos regulatorios puede generar niveles elevados de estrés institucional y cargas adicionales en la salud mental y emocional de los equipos, afectando la sostenibilidad organizacional en el mediano plazo.

Desde esta perspectiva, el concepto de efectos inhibitorios permite analizar no solo las restricciones formales derivadas de un determinado marco normativo, sino también los impactos indirectos que este puede generar en las decisiones estratégicas, el funcionamiento institucional y las condiciones de actuación de las OSC.

En el marco del presente informe, esta categoría analítica resulta particularmente relevante para examinar los efectos del nuevo marco regulatorio de la cooperación internacional en el Perú. Tal como se desarrolla en los capítulos posteriores, diversos actores han señalado que la ampliación de las facultades de supervisión y la configuración de un régimen sancionador reforzado están generando ajustes preventivos en la actuación de las organizaciones, incluso antes de la aplicación efectiva de las sanciones administrativas.

En consecuencia, el análisis de los efectos del nuevo marco normativo no se limita a identificar restricciones formales en la regulación de la cooperación internacional, sino que examina los impactos institucionales y organizacionales que dicho marco puede producir en la práctica, particularmente con relación a la capacidad de las OSC para participar en procesos de incidencia pública, defensa de derechos y gobernanza del sector extractivo.

3.3 Relación con el Protocolo de Participación de Sociedad Civil del Estándar EITI 2023

El concepto de entorno habilitante adquiere una expresión normativa concreta en el Estándar EITI 2023, particularmente a través del Requisito 1.3 sobre participación de sociedad civil y del Protocolo de Participación de la Sociedad Civil. Estos instrumentos establecen las condiciones que deben garantizar los países implementadores para asegurar que la sociedad civil pueda participar de manera plena, efectiva y activa en los procesos de transparencia y gobernanza del sector extractivo.

El Requisito 1.3 establece que los gobiernos deben asegurar la existencia de un contexto propicio para la participación de la sociedad civil, lo que implica que las leyes, reglamentos y prácticas administrativas no deben generar obstáculos para dicha participación ni limitar el debate público sobre la gobernanza de los recursos naturales o la implementación del EITI. Asimismo, se establece que las organizaciones deben poder:

- Expresarse libremente sobre temas de gobernanza de recursos naturales.
- Participar en debates públicos sin coacción, intimidación ni represalias.
- Comunicarse y cooperar con otros actores nacionales e internacionales.
- Acceder a información relevante.
- Operar sin interferencias indebidas, coacción, intimidación o represalias.

Por su parte, el Requisito 1.4 referido al funcionamiento de los grupos multiactor, reafirma estas condiciones y señala que la sociedad civil debe participar de estos espacios en condiciones de independencia y pluralismo. Esto implica que las organizaciones puedan: (i) designar libremente a sus representantes; (ii) participar en procesos de toma de decisiones; (iii) mantener su independencia operativa y política.

En este marco, el Protocolo de Participación de la Sociedad Civil constituye un referente para evaluar si las condiciones regulatorias y administrativas existentes en un país permiten efectivamente la participación autónoma de las OSC en los procesos de gobernanza del sector extractivo. Este estándar permite examinar no solo las restricciones directas a la actuación de las organizaciones, sino también aquellas regulaciones o prácticas que, de manera indirecta, pueden limitar su capacidad de incidencia pública, monitoreo ciudadano o acompañamiento a comunidades afectadas por las industrias extractivas.

A partir de estos principios, el presente estudio utiliza como criterios analíticos de referencia los siguientes elementos derivados del Protocolo de Participación de la sociedad civil del EITI:

- **Libertad de expresión y debate público:** las OSC deben poder pronunciarse libremente sobre temas vinculados a la transparencia, gobernanza de los recursos naturales y la implementación del EITI sin enfrentar restricciones o represalias;
- **Participación efectiva en proceso de gobernanza:** las OSC debe poder participar de manera significativa en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas o iniciativas vinculadas al sector extractivo.
- **Capacidad de articulación y cooperación:** las organizaciones deben poder comunicarse, coordinar y colaborar entre sí, así como interactuar con actores nacionales e internacionales en el marco de sus actividades.
- **Ausencia de restricciones o efectos inhibitorios:** el entorno normativo y las prácticas administrativas no deben generar presiones regulatorias, sanciones desproporcionadas o mecanismos de control que puedan disuadir a las organizaciones de participar en actividades de incidencia pública, monitoreo ciudadano o defensa de derechos.

Estos criterios permiten evaluar la existencia de restricciones directas a la participación de sociedad civil, así como también, aquellas condiciones regulatorias que pueden generar efectos inhibitorios en las organizaciones afectando su capacidad de participar en espacios de gobernanza del sector extractivo.

En el caso peruano, las recientes modificaciones al marco regulatorio de la cooperación internacional introducen elementos que pueden incidir en estas condiciones. La ampliación de facultades de supervisión, la incorporación de nuevas obligaciones regulatorias y la implementación de un régimen sancionador reforzado configuran un escenario en el que las condiciones regulatorias que afectan a las organizaciones de la sociedad civil adquieren una relevancia particular para evaluar el cumplimiento de los estándares establecidos para en el Estándar EITI.

Desde esta perspectiva, el presente informe utiliza los principios establecidos en el Protocolo de Participación de la Sociedad Civil del EITI como criterios de referencia para analizar los efectos jurídicos e institucionales del nuevo marco normativo sobre el entorno habilitante de la sociedad civil vinculada al sector extractivo.

En este contexto, resulta relevante mencionar que la discusión sobre el entorno habilitante para la sociedad civil en Perú ya ha sido objeto de preocupación dentro del propio proceso del EITI.

El 20 de junio de 2024, representantes de la sociedad civil en la Comisión Nacional EITI y en las comisiones regionales remitieron una comunicación a la presidencia de dicha instancia expresando su preocupación por iniciativas legislativas orientadas a modificar el marco regulatorio de la cooperación internacional advirtiendo, entonces, que podrían limitar el espacio cívico, afectar el derecho de asociación y restringir la participación de la sociedad civil en el proceso EITI.

Posteriormente, el 16 de abril de 2025, la presidenta del Consejo Internacional de la EITI, Helen Clark, remitió una comunicación oficial a la Presidencia de la República del Perú manifestando la preocupación del Consejo frente al impacto de las modificaciones introducidas por la Ley 32301 al marco normativo regulatorio sobre la cooperación internacional en la participación libre y abierta de la sociedad civil en el debate público relacionado al sector extractivo.

En dicha comunicación, se advierte que un incremento en la supervisión de las actividades podría limitar el debate público y debilitar la contribución de la sociedad civil a la transparencia y la rendición de cuentas en la gobernanza de recursos naturales.

Estas preocupaciones reflejan la relevancia que tiene, dentro del Estándar EITI, la existencia de un entorno habilitante que garantice condiciones efectivas para la participación independiente de la sociedad civil, y anticipan los riesgos que plantean marcos regulatorios caracterizados por amplias facultades de supervisión y sanción, al generar efectos inhibitorios en el ejercicio de actividades de incidencia, monitoreo ciudadano y participación en espacios multiactor, aspectos que serán analizados en las siguientes secciones del presente informe.

IV. METODOLOGÍA

A continuación, describimos brevemente los elementos metodológicos seguidos para el proceso de recojo de información y elaboración del presente informe.

4.1 Enfoque metodológico

El presente informe adopta un enfoque cualitativo, participativo e inclusivo, orientado a analizar los efectos jurídicos e institucionales del nuevo marco normativo sobre la cooperación internacional en el Perú. Para ello, el estudio combina dos fuentes principales: (i) análisis del marco normativo y (ii) de la experiencia directa de las organizaciones de sociedad civil, particularmente las vinculadas al sector extractivo.

El enfoque metodológico parte de reconocer que las afectaciones al espacio cívico no se desprenden únicamente del contenido del marco normativo, sino que se evidencian principalmente en su implementación práctica y en la percepción de riesgo que este genera entre los actores involucrados. Por ello, el estudio combina el análisis jurídico – institucional con la recolección de información primaria proveniente de las organizaciones de sociedad civil de alcance nacional y de alcance regional– relacionadas directa o indirectamente con el proceso del EITI.

El carácter participativo de la metodología se expresa en la incorporación activa de las organizaciones como fuentes de información y reflexión colectiva. Se promovieron espacios de diálogo que permitieron identificar experiencias, preocupaciones y estrategias adoptadas frente al nuevo marco regulatorio, buscando asegurar que el informe reflejara la diversidad de perspectivas existentes dentro de la sociedad civil y evitando aproximaciones exclusivamente documentales o centralizadas.

Asimismo, la metodología fue inclusiva en términos territoriales y organizacionales. Se procuró recoger insumos tanto de organizaciones de alcance nacional como regional y local, incluyendo ONG especializadas y OSB vinculadas a territorios impactados por actividades extractivas. De manera complementaria, se promovió la participación de mujeres representantes de las organizaciones, incorporando un criterio de género en los espacios de diálogo y en la recolección de testimonios. Esta aproximación permitió captar diferencias en la intensidad y naturaleza de las afectaciones según nivel territorial, capacidad institucional y tipo de intervención.

Para el levantamiento de información primaria realizamos dos tipos de actividades: a) talleres participativos con las ONG y organizaciones sociales de las plataformas nacional y regional del EITI Perú, b) entrevistas virtuales a representantes de ONG y organizaciones sociales vinculadas al sector extractivo.

El análisis se estructuró a partir de categorías previamente definidas en el marco conceptual –espacio cívico, entorno habilitante, autonomía organizativa, efectos inhibitorios– las cuales orientaron la sistematización, comparación e interpretación de la información recogida en talleres y entrevistas. Estas categorías permitieron identificar patrones comunes, diferencias según tipos de organización y nivel territorial.

4.2 Actividades desarrolladas y técnicas utilizadas

Para el desarrollo del informe se implementaron las siguientes actividades:

4.2.1 Revisión y análisis normativo

Se realizó una revisión sistemática del marco regulatorio aplicable a la cooperación internacional, incluyendo la Ley 32301, sus normas reglamentarias y las resoluciones de la APCI relacionadas con supervisión y fiscalización –emitidas hasta la fecha–, así como el Estándar 2023 y su Protocolo de Sociedad Civil.

El análisis tiene un carácter comparado, identificando las modificaciones relevantes con relación a los criterios de fiscalización, ampliación de facultades administrativas y establecimiento de nuevos requisitos administrativos, tipificación de infracciones; entre otros.

Las principales piezas normativas revisadas fueron:

Elemento analizado	Entrada en vigencia	Tipo de análisis	Finalidad de la revisión
Ley 32301 y Ley 27692-Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional	Abril de 2025	Análisis jurídico	Identificar los cambios y nuevas obligaciones.
Normas reglamentarias y complementarias	Setiembre de 2025 a febrero de 2026	Análisis reglamentario	Evaluar el desarrollo operativo de la Ley.
Plan Anual de Fiscalizaciones 2024, 2025 y 2026	Marzo de 2024 Julio de 2025 Febrero de 2026	Análisis comparado de criterios y carga de supervisiones	Identificar la evaluación del enfoque fiscalizador.
Estándar EITI 2023–Protocolo Sociedad Civil	Junio de 2023	Análisis de compatibilidad	Evaluar la coherencia con compromisos internacionales.

4.2.2 Talleres colectivos (nacional y regional)

Se desarrollaron dos talleres colectivos con organizaciones de sociedad civil vinculadas a las plataformas Nacional y Regionales del EITI. Ambos espacios combinaron una exposición introductoria con el trabajo participativo en grupos.

El objetivo fue recoger experiencias, percepciones, preocupaciones y estrategias organizativas, así como identificar impactos diferenciados frente a la implementación del nuevo marco regulatorio, a partir de la promulgación de la Ley 32301.

La metodología aplicada incluyó: (i) presentación técnica inicial; (ii) trabajo en grupos; (iii) plenaria de sistematización; (iv) registro estructurado de aportes.

Fecha	Taller	Técnica participativa	Participantes
15/01/2026	Taller con OSC-Plataforma Nacional EITI Perú	Trabajo en grupos-plenaria	17 (8 mujeres y 9 hombres)
20/01/2026	Taller con OSC-plataformas regionales EITI Perú	Dinámica grupal participativa-plenaria	15 (8 mujeres y 7 hombres)

Estos talleres permitieron incorporar una perspectiva descentralizada e inclusiva, asegurando que el informe recogiera tanto miradas nacionales como territoriales.

4.2.3 Entrevistas semiestructuradas

Se realizaron 12 entrevistas semiestructuradas a representantes de OSC con trayectoria en defensa de derechos humanos, pueblos indígenas, medio ambiente y gobernanza de industrias extractivas.

Las entrevistas reflejan el carácter y enfoque inclusivo de la metodología, por lo que se contó con organizaciones: (i) ONG de alcance nacional; (ii) redes de articulación de organizaciones regionales; (iii) ONG de alcance territorial (regional/local); (iv) organizaciones indígenas amazónicas; (v) organizaciones campesinas; (vi) organizaciones especializadas en litigio estratégico; (vii) organizaciones con trabajo territorial en contextos extractivos.

Asimismo, no solo se ha recogido información de organizaciones integrantes de las plataformas EITI, sino, también, de actores relevantes del ecosistema de sociedad civil que, aun sin participación directa en el proceso EITI, trabajan en temáticas directamente vinculadas al sector extractivo y al espacio cívico.

Las entrevistas se realizaron bajo modalidad virtual, con una duración promedio de 60 minutos, siguiendo una técnica de temática estructurada en torno a las categorías descritas en el marco conceptual.

Se ha procurado garantizar el carácter inclusivo en la selección de entrevistados, considerando la dimensión territorial (Amazonía, zona andina, zona costera); diversidad organizacional (ONG y organizaciones sociales), así como distintos niveles de formalización institucional.

Las entrevistas realizadas fueron:

Fecha	Organización	Representante
21/01/2026	Derechos Humanos Sin Fronteras (DHSF)	Oracio Pacori–director
22/01/2026	Instituto de Defensa Legal (IDL)	Juan Carlos Ruiz–coordinador Área Constitucional
22/01/2026	CooperAcción	José De Echave-investigador
23/01/2026	Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Fenmucarínap)	Lourdes Huanca-presidenta
02/02/2026	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)	Pilar Camero-Coordinadora Unidad de Gestión Institucional María Calvo–especialista en Planificación, Monitoreo y Evaluación
02/02/2026	Red Muqui	Jaime Borda-exsecretario ejecutivo
16/02/2026	Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (Caaap)	Richard O´Diana-coordinador Oficina de Incidencia Legal
18/02/2026	Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (Idlads)	Henry Carhuatocto-director ejecutivo
20/02/2026	Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO)	Miguel Manihuari–secretario de Economía
21/02/2026	Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (Cnddhh)	Tania Pariona-secretaria ejecutiva
05/03/2026	Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)	Federico Tenorio-coordinador ejecutivo
10/03/2026	Confederación Nacional Agraria (CNA)	Antolín Huáscar-asesor/expresidente
23/03/2026	Chirapaq-Centro de Culturas Indígenas del Perú	Tarcila Rivera-directora Beatriz Becerra-Dirección Néstor Casafranca-Administración

4.2.4 Sistematización y análisis transversal

La información recogida fue sistematizada mediante matrices temáticas que permitieron identificar patrones comunes, divergencias territoriales y tendencias emergentes. Se realizó un análisis transversal orientado a distinguir entre afectaciones directas y efectos inhibitorios, así como evaluar la relación entre el marco normativo y las condiciones de participación en el proceso EITI.

4.3 Caracterización de las organizaciones participantes

El proceso de levantamiento de información incluyó la participación de organizaciones con perfiles institucionales diversos, lo que permitió recoger una muestra heterogénea del ecosistema de sociedad civil vinculado a las temáticas y al sector extractivo. Esta diversidad resulta metodológicamente relevante, debido a que los impactos no se manifiestan de la misma forma para todas las organizaciones, sino que los impactos del nuevo marco regulatorio varían según tipo de organización, nivel territorial o grado de estructura organizativa.

4.3.1 Tipología organizacional

Las organizaciones participantes pueden agruparse en tres categorías principales:

- a) **Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD):** comprende a organizaciones formalmente constituidas, con registro ante la APCI, estructuras administrativas consolidadas y experiencia en gestión de cooperación internacional. Estas organizaciones desarrollan actividades como:
- Investigación y análisis técnico.
 - Incidencia en políticas públicas.
 - Litigio estratégico.
 - Monitoreo ambiental.
 - Participación en espacios multiactor como el EITI.

En términos generales, cuentan con mayor capacidad institucional para gestionar obligaciones administrativas, aunque también concentran una mayor exposición directa al régimen de fiscalización.

- b) **Redes y plataformas articuladoras:** comprenden organizaciones que cumplen un rol de articulación entre actores territoriales y nacionales, facilitando la coordinación temática y la representación colectiva. Algunas de estas redes participan en espacios de gobernanza extractiva o acompañan procesos de incidencia sectorial.

Su estructura puede combinar formalización institucional con dinámicas de representación de OSB.

- c) **Organizaciones sociales de base e indígenas:** comprende federaciones indígenas amazónicas, campesinas, organizaciones de mujeres rurales y plataformas territoriales vinculadas a zonas de actividades extractivas.

Estas organizaciones:

- Gestionan directa o indirectamente cooperación internacional.
- Pueden participar como beneficiarias o aliadas de proyectos ejecutados por ONGD.
- Tienen menor estructura administrativa formal.
- Enfrentan mayores limitaciones de capacidad técnica y jurídica.
- Tienen un rol de representación de sectores, no solo de gestión de proyectos.

Su participación en los talleres y entrevistas permitió incorporar perspectivas territoriales y comunitarias, particularmente en contextos de conflictividad socio ambiental.

4.3.2 Nivel territorial

El proceso incluyó organizaciones de:

- Alcance nacional (sede en Lima con incidencia sectorial)
- Alcance macro regional (Amazonía, zona andina)
- Alcance regional y local en territorios directamente impactados por las actividades extractivas.

La inclusión del nivel regional permitió identificar dinámicas diferenciadas en cuanto a la capacidad institucional, acceso a la información y exposición a fiscalización.

4.3.3 Participación en el proceso EITI

No todas las organizaciones involucradas participan directamente de los espacios multiactor del proceso EITI. Sin embargo:

- Algunas participan activamente en las plataformas nacionales o regionales EITI en Perú.
- Otras inciden en temas estrechamente vinculados a la transparencia y gobernanza de recursos naturales.
- Varias acompañan procesos territoriales relacionados con actividades extractivas.

Esta diversidad permitió analizar impactos tanto en organizaciones directamente vinculadas al proceso EITI como en aquellas que operan en el ecosistema ampliado de gobernanza extractiva.

4.3.4 Diferenciación relevante para análisis

La caracterización realizada permite evidenciar que, como veremos más adelante, los impactos del nuevo marco normativo pueden variar de acuerdo a:

- Nivel de formalización institucional.
- Grado de dependencia de cooperación internacional.
- Capacidad administrativa interna.
- Grado de exposición territorial a conflictos, particularmente con relación a actividades extractivas.
- Participación directa en espacios multiactor.

Esta diferenciación metodológica permite, como mostraremos más adelante, analizar las afectaciones directas y los efectos inhibitorios para el accionar de las OSC.

V. REVISIÓN DEL MARCO NORMATIVO

5.1 Contexto general del nuevo marco normativo

Las recientes modificaciones a la Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional y sus normas conexas; se dan en un contexto político que se caracteriza por una creciente desconfianza hacia las OSC y un fortalecimiento de enfoques de control sobre sus acciones.

Este proceso se produce en un escenario de debilitamiento de las instituciones del sistema democrático, ruptura del balance de poderes, crecimiento de narrativas conservadoras que estigmatizan y desinforman sobre el rol de las OSC (ONG) en temas de derechos humanos, transparencia, medio ambiente e industrias extractivas.

El nuevo marco normativo redefine de manera sustancial la relación entre el Estado y las organizaciones que gestionan cooperación internacional, desplazando el enfoque tradicional de articulación y promoción de la cooperación hacia un esquema centrado en la supervisión, fiscalización y control de sus actividades.

5.2 Principales cambios, implicancias y obligaciones derivadas para las OSC

Las reformas introducidas a la Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional y sus normas conexas configuran un cambio significativo en el marco regulatorio aplicable a las organizaciones de la sociedad civil que gestionan cooperación internacional. En conjunto, estas reformas amplían el alcance del control administrativo ejercido por la APCI e introducen nuevas obligaciones, restricciones y riesgos regulatorios para las organizaciones.

Entre los principales cambios derivados del nuevo marco normativo pueden destacarse los siguientes:

- **Ampliación de facultades de supervisión y fiscalización de la APCI** que ahora se extienden de manera más amplia sobre proyectos, actividades y recursos gestionados por organizaciones de la sociedad civil financiados con cooperación internacional.
- **Introducción de mecanismos de control previo sobre proyectos y actividades**, incluyendo aquellas vinculadas a incidencia, formación y acompañamiento legal; lo que pone en riesgo la autonomía organizacional.

- **Establecimiento de un régimen sancionador ampliado**, que incorpora nuevas infracciones administrativas y prevé sanciones de alta severidad – incluyendo multas elevadas, suspensión o cancelación de la inscripción de las organizaciones– ampliando de manera significativa los riesgos regulatorios para las OSC.
- **Configuración de restricciones que pueden incidir en la participación de la organización en acciones de defensa de derechos**, litigio estratégico o acompañamiento a personas y comunidades en contextos de alta conflictividad social, particularmente en sectores como el extractivo.

En este contexto, el régimen de infracciones y sanciones adquiere especial relevancia, ya que constituye uno de los principales instrumentos a través de los cuales se materializa el nuevo alcance del control administrativo sobre las organizaciones que gestionan cooperación internacional.

El siguiente cuadro sintetiza las infracciones administrativas y las sanciones previstas en el régimen sancionador aplicable a las organizaciones que gestionan cooperación internacional.³

Infracción	Categoría	Sanción-primera vez	Sanción-reincidencia
No inscribirse, no renovar o no actualizar registro.	leve	amonestación escrita	multa de hasta 500 UIT ⁴
No presentar el Plan Anual de Actividades o el Informe Anual.			
No presentar el Informe de Actividades asistenciales o educativas (Ipredas).			
Presentación de información falsa o adulterada en: inscripción u obtención de facilidades.	grave	multa de hasta 500 UIT	suspensión de beneficios
No exhibir documentación en supervisión o fiscalización.			
No permitir u obstaculizar el procedimiento de fiscalización.			
Ejecutar recursos de cooperación técnica internacional (CTI) sin conformidad previa.			
Destruir bienes, registros, documentos, informes de las intervenciones sin haber transcurrido el mismo plazo de ejecución de la intervención.	muy grave	multa de hasta 500 UIT	cancelación de registro
Uso indebido de los recursos o aplicarlos a fines distintos para los que estaban previstos.			
Utilizar recursos para asesorar, asistir o financiar de cualquier forma o modalidad acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza, en instancias nacionales o internacionales, contra el Estado peruano.			
Uso prohibido, no autorizado o ilícito de beneficios tributarios concedidos por ley o reglamento.			

³ Reglamento de Infracciones y Sanciones de la APCI. Ver: <https://www.gob.pe/institucion/apci/informes-publicaciones/7166167-decreto-supremo-n-033-2025-re-que-aprueba-el-reglamento-de-infracciones-y-sanciones-ris-de-la-apci>

⁴ La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es fijada anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Para el año 2026, se ha fijado en S/ 5,500 (aproximadamente USD 1,605). Una multa tope de 500 UIT equivaldría a S/ 2'750,000 (unos USD 802,913).

Destinar los recursos hacia actividades declaradas (administrativa o judicialmente) como actos que afectan el orden interno, la seguridad ciudadana, defensa nacional, orden interno o propiedad pública o privada.			
Variar actividades o uso de recursos sin sustento.			
Destinar donaciones a poblaciones o lugares distintos sin sustento ni autorización.			
Obtener beneficios particulares como consecuencia de las infracciones.			
Ejecutar gastos prohibidos en los convenios, acuerdos o documentos similares.			

La revisión del régimen de infracciones y sanciones previsto en el nuevo marco normativo permite advertir una ampliación significativa del alcance del control administrativo ejercido por la APCI sobre las organizaciones de sociedad civil que gestionan cooperación internacional. Como se observa en el cuadro anterior, las infracciones incorporan un conjunto amplio de conductas que abarcan desde los incumplimientos administrativos formales hasta actividades relacionadas con la ejecución de proyectos, el uso de recursos y la realización de determinadas acciones públicas o de incidencia.

Asimismo, el régimen sancionador establece sanciones de elevada severidad que puedan incluir multas económicas de hasta 500 UIT y medidas de suspensión de beneficios o, incluso, la cancelación de registro de la organización. Estas sanciones pueden tener un impacto significativo en la capacidad operativa de las organizaciones, particularmente considerando que la cancelación del registro puede impedir la gestión de recursos de cooperación internacional; y que los montos de las multas pueden, incluso, superar los recursos financieros con los que cuenta la organización para su funcionamiento.

A ello se suma que la APCI ha aprobado una metodología específica para la determinación del monto de las multas aplicables. De acuerdo con esta metodología, el cálculo de la sanción se determina por la siguiente fórmula:

$$(B+D/p) * F$$

Donde:

B	Beneficio Ilícito
D	Daño
P	Probabilidad de detección
F	Factores agravantes o atenuantes

El componente denominado “daño” incorpora un elemento de valoración institucional vinculada al impacto sobre el interés público y el principio de autoridad administrativa, lo que introduce un elemento subjetivo en la determinación de las sanciones. En un contexto donde varias infracciones se formulan mediante conceptos jurídicos amplios o indeterminados, este criterio puede ampliar significativamente los márgenes de

discrecionalidad administrativas en la imposición de las multas y genera efectos inhibitorios en la actuación de las organizaciones.

Adicionalmente, algunas infracciones tipificadas recurren a categorías jurídicas amplias o indeterminadas –como “acciones contra el Estado” o “afectación al orden público, orden interno”– cuyos alcances no han sido delimitados con precisión en la normativa ni en los lineamientos administrativos emitidos hasta el cierre del presente informe. La ausencia de criterios interpretativos puede ampliar los márgenes de discrecionalidad administrativa en la aplicación del régimen sancionador.

Finalmente, como se ha recogido en los talleres y entrevistas realizados en el marco de este informe, la existencia de un régimen sancionador amplio, combinado con la posibilidad de imponer sanciones de alta severidad, ha generado una percepción de riesgo regulatorio que se traduce en efectos inhibitorios en su actuación.

Entre estos efectos identificamos la autocensura sobre determinadas actividades de incidencia, la revisión o suspensión de acciones de defensa o litigio estratégico, así como una mayor cautela en el acompañamiento a comunidades o personas en contextos de conflictividad social.

5.2.1 Implicancias legales e institucionales

Desde la perspectiva de derechos humanos y del espacio cívico, las nuevas disposiciones normativas generan múltiples implicancias:

- **Introducen riesgos para la libertad de asociación**, al condicionar el funcionamiento de las OSC al cumplimiento de requisitos administrativos amplios y sujetos a interpretación discrecional.
- **Afecta la libertad de expresión y de acción cívica**, al limitar o desincentivar actividades de incidencia, denuncia o defensa de derechos que forman parte del mandato legítimo de las organizaciones.

A esto, debemos sumar que el régimen sancionador y la incertidumbre sobre los criterios de fiscalización generan efectos inhibitorios, particularmente en organizaciones regionales o de menor escala, cuyas capacidades institucionales son más limitadas para enfrentar procesos administrativos complejos o potenciales sanciones.

5.2.2 Impactos diferenciados en el sector extractivo

Estas implicancias adquieren particular relevancia en el contexto del sector extractivo, donde las OSC cumplen importantes funciones de vigilancia ciudadana, acompañamiento territorial y generación de información independiente.

Las restricciones normativas pueden afectar de manera directa la participación de estas organizaciones en espacios multiactor, en diferentes niveles, comprometiendo el cumplimiento de compromisos y estándares internacionales como el Estándar EITI 2023, particularmente el Requisito 1.3.

En ese sentido, el marco normativo plantea desafíos no solo para las OSC como sujetos de derecho; sino para el propio Estado peruano como país implementador de compromisos, como el EITI; en la medida que un entorno restrictivo debilita la credibilidad y sostenibilidad del proceso.

En este contexto, el régimen sancionador y la aplicación de facultades de supervisión configuran un marco regulatorio que no solo redefine las obligaciones administrativas de las organizaciones que gestionan cooperación internacional, sino que también incide en la forma en que estas evalúan y desarrollan sus actividades institucionales.

Como se evidencia en las siguientes secciones, la implementación de estas disposiciones ya está generando efectos concretos en el comportamiento organizativo, incluyendo ajustes preventivos en agendas de incidencia, defensa de derechos y acompañamiento territorial, así como prácticas de autocontención frente a escenarios de incertidumbre normativa.

VI. HALLAZGOS: EFECTOS DEL NUEVO MARCO NORMATIVO SOBRE ENTORNO HABILITANTE DE LA SOCIEDAD CIVIL

6.1 Tendencias generales

El análisis consolidado de la información recogida a través de los talleres participativos y las entrevistas con miembros de organizaciones de sociedad civil, evidencia que las modificaciones recientes al marco normativo que regula la cooperación internacional en el Perú están produciendo efectos concretos en la forma en que las organizaciones evalúan y desarrollan sus actividades institucionales.

Tal como se planteó en el marco conceptual, los cambios regulatorios que introducen mayores niveles de supervisión administrativa, amplias facultades de control estatal o regímenes sancionadores severos pueden generar efectos inhibitorios en la actuación de las OSC, incluso antes de la aplicación efectiva de sanciones. En estos contextos, las organizaciones tienden a ajustar de manera preventiva sus decisiones institucionales, estrategias de trabajo o agendas programáticas ante la percepción de posibles riesgos regulatorios.

Los testimonios recogidos durante el proceso de investigación indican que este tipo de dinámicas ya se encuentran presentes en el caso peruano. Diversas organizaciones señalaron que el nuevo marco normativo ha generado un escenario de incertidumbre regulatoria, caracterizado por la ampliación de las facultades de control de la APCI, la incorporación de nuevas obligaciones administrativas y la posibilidad de enfrentar sanciones significativas en caso de incumplimiento.

En esa misma línea, información recogida en entrevistas permite identificar un cambio cualitativo en la forma en que se vienen desarrollando las acciones de supervisión, percibidas por las organizaciones no solo como más frecuentes, sino como orientadas a la identificación de incumplimientos. Este tránsito desde un enfoque de acompañamiento hacia uno predominantemente fiscalizador refuerza la percepción de un entorno de control intensificado.

Entre las principales dinámicas identificadas por las organizaciones entrevistadas se encuentran:

- **Ajustes preventivos en agendas institucionales**, incluyendo la revisión de líneas de trabajo consideradas potencialmente expuestas a supervisión o sanción;

- **Postergación o replanteamiento de determinadas actividades**, especialmente aquellas vinculadas a incidencia pública, litigio estratégico o acompañamiento a comunidades en contextos de conflictividad socioambiental;
- **Incremento de cargas operativas y administrativas**, derivadas de la necesidad de cumplir nuevas obligaciones regulatorias, preparar información para procesos de supervisión y adaptar procedimientos internos;

Esta carga se ve intensificada por la simultaneidad de procesos de fiscalización y el volumen de requerimientos de información, lo que implica destinar una parte significativa del tiempo institucional a la gestión administrativa, en detrimento de actividades sustantivas.

- **Mayor cautela institucional en la formulación de pronunciamientos públicos o posicionamientos críticos**, particularmente en temas vinculados a gobernanza del sector extractivo;
- **Impactos organizacionales en los equipos de trabajo**, asociados al aumento de la presión institucional, la gestión permanente de riesgos regulatorios y la necesidad de responder simultáneamente a exigencias administrativas y demandas territoriales.
- **Impactos indirectos en comunidades y liderazgos sociales**, derivados de la reducción o postergación de actividades de acompañamiento, defensa legal o monitoreo ciudadano que las organizaciones desarrollaban en territorios afectados por actividades extractivas.

Estos elementos evidencian que, más allá de los posibles efectos futuros del marco normativo, el nuevo régimen regulatorio ya está generando impactos observables en el comportamiento organizacional de las OSC, configurando condiciones que inciden en el entorno habilitante para su actuación.

En conjunto, estas dinámicas reflejan no solo un incremento en la intensidad del control administrativo, sino también una transformación en su naturaleza. Este cambio resulta clave para comprender cómo estos procesos se traducen en afectaciones concretas sobre el entorno habilitante de la sociedad civil, las cuales se desarrollan en la siguiente sección.

6.2 Impactos en las condiciones del entorno habilitante

6.2.1 Afectaciones a la libertad de expresión e incidencia pública

Diversas organizaciones señalaron que el nuevo marco normativo ha generado preocupaciones respecto a la posibilidad de que determinadas actividades de incidencia pública, pronunciamientos o posicionamientos críticos puedan ser interpretados como infracciones administrativas.

- **Mayor cautela en la formulación de pronunciamientos públicos**, particularmente en temas vinculados a políticas públicas relacionadas con el sector extractivo.
- **Revisión del lenguaje utilizado en informes, investigaciones o comunicados institucionales**, con el fin de evitar interpretaciones que puedan derivar en procesos de supervisión.
- **Reducción o postergación de actividades de incidencia pública**, especialmente aquellas dirigidas a cuestionar decisiones estatales o promover reformas regulatorias.
- **Preocupación institucional frente a conceptos jurídicos amplios o indeterminados**, como la posibilidad de sancionar “acciones contra el Estado”.

En este sentido, las organizaciones entrevistadas refieren un cambio en la forma en que se vienen desarrollando las supervisiones, percibidas ya no como espacios de orientación o acompañamiento, sino como procesos centrados en la identificación de incumplimientos. Esta reconfiguración –descrita en algunos casos como de carácter persecutorio– incide directamente en la disposición de las organizaciones a participar en el debate público y ejercer funciones de incidencia.

Estas dinámicas pueden incidir en las condiciones necesarias para garantizar la participación activa de la sociedad civil en el debate público sobre la gobernanza de los recursos naturales, tal como lo establece el Requisito 1.3 del Estándar EITI.

6.2.2 Afectaciones a la autonomía organizativa

Las organizaciones participantes señalaron que el nuevo marco normativo introduce mecanismos de supervisión que inciden en la definición de sus agendas institucionales y en la priorización de determinadas actividades programáticas.

Entre los efectos observados se encuentran:

- **Revisión interna de programas y proyectos**, con el fin de identificar actividades que podrían generar riesgos institucionales;
- **Replanteamiento de algunas líneas de trabajo**, particularmente aquellas vinculadas a litigio estratégico, defensa de derechos o incidencia pública;
- **Solicitudes de cooperantes internacionales para revisar o posponer determinadas actividades**, ante la incertidumbre generada por el nuevo marco normativo;
- **Priorización de actividades consideradas menos expuestas** a procesos de sanción, lo que puede alterar la planificación programática de las organizaciones.

Estas dinámicas inciden en la autonomía organizativa de las organizaciones de la sociedad civil, influyendo directamente en la definición de sus agendas institucionales.

6.2.3 Efectos inhibitorios en actividades defensa y litigio

Uno de los efectos más significativos identificados en las entrevistas se refiere al impacto del nuevo marco normativo en las actividades de defensa legal y acompañamiento a comunidades afectas por proyectos extractivos.

- **Revisión o suspensión de acciones de litigio estratégico**, particularmente en casos vinculados a conflictos socio ambientales;
- **Postergación de actividades de acompañamiento legal a líderes y comunidades**, ante el temor de que estas acciones puedan ser objeto de supervisión administrativa;
- **Mayor cautela en el desarrollo de estrategias de defensa de derechos**, especialmente en contextos donde las organizaciones enfrentan simultáneamente presiones regulatorias y conflictividad territorial.
- **Reducción o replanteamiento de actividades de apoyo a liderazgos sociales criminalizados**; lo que puede afectar las estrategias de defensa legal y acompañamiento comunitaria.
- **Impactos indirectos en comunidades afectadas por proyectos extractivos**, en la medida en que la disminución de estas actividades limita el acceso a asesoría técnica, acompañamiento legal y mecanismos de defensa frente a conflictos socio ambientales.

Asimismo, se identifica que las prácticas institucionales de autocontención no solo responden al contenido normativo, sino también a la forma en que se vienen implementando las fiscalizaciones. La percepción de procesos con altos niveles de exigencia, plazos reducidos y riesgo de sanción ha generado un entorno de presión constante, en el que las organizaciones ajustan preventivamente sus decisiones operativas y programáticas para reducir el riesgo de eventuales procesos administrativos.

En consecuencia, los efectos inhibitorios identificados no solo afectan la actuación de las OSC, sino que también pueden incidir en las condiciones de acceso a la defensa de derechos y al acompañamiento técnico y legal de comunidades y liderazgos sociales en territorios afectados por actividades extractivas.

6.2.4 Impactos en la participación en espacios multiactor

Las organizaciones participantes también señalaron posibles implicancias del nuevo marco regulatorio para la participación de la sociedad civil en espacios de gobernanza multiactor, como el proceso EITI en el Perú.

Entre los aspectos mencionados se encuentran:

- **Preocupación por el impacto del nuevo marco normativo en la sostenibilidad de las organizaciones** que participan en espacios de transparencia y monitoreo ciudadano;
- **Riesgo de que actividades** vinculadas a la investigación, incidencia o vigilancia ciudadana puedan **ser objeto de sanción administrativa;**
- **Posibles efectos indirectos sobre la participación autónoma** de las organizaciones en los espacios multiactor, especialmente cuando sus análisis o posicionamientos incluyen evaluaciones críticas a políticas públicas.

Si bien no existen restricciones directas o explícitas para la participación en el proceso EITI u otros espacios multiactor, nacionales o internacionales, las organizaciones señalaron que el nuevo marco puede generar presiones indirectas que limitan la participación y actuación autónoma de las OSC en estos espacios.

Asimismo, se ha señalado que las dinámicas de fiscalización en territorio –incluyendo interacciones directas con participantes o beneficiarios– pueden generar efectos en la percepción pública del trabajo de las organizaciones, afectando la confianza construida en procesos de largo plazo y, con ello, las condiciones para una participación efectiva en espacios de gobernanza multi actor.

6.2.5 Impactos organizacionales y sobrecarga en los equipos

Finalmente, diversas organizaciones señalaron que la implementación del nuevo marco normativo ha generado impactos organizacionales significativos en la gestión interna de las instituciones.

Entre los efectos identificados se encuentran:

- **Incremento de las cargas administrativas y operativas**, vinculadas al cumplimiento de nuevas obligaciones y a la preparación de información para procesos de supervisión;
- **Reasignación de tiempo y recursos institucionales hacia tareas de gestión regulatoria**; en perjuicio de actividades programáticas;
- **Aumento de la presión institucional sobre los equipos de trabajo**, asociado a la carga operativa, los requerimientos administrativos y las condiciones en que se implementan los procesos de fiscalización.
- **Impactos en la salud mental y emocional de los equipos**, derivados de la combinación de mayores exigencias administrativas, incertidumbre normativa y contextos de conflictividad social en los territorios donde las organizaciones desarrollan sus actividades.

Este impacto se ve intensificado por las condiciones en que se desarrollan las fiscalizaciones, caracterizadas por plazos exigentes, altos volúmenes de requerimientos y una percepción constante de riesgo sancionador. Ello ha generado situaciones de estrés sostenido, agotamiento e incluso afectaciones a la salud del personal, particularmente en áreas administrativas y de gestión.

- **Presión adicional sobre los equipos institucionales**, asociada a la preocupación por las implicancias que la reducción de determinadas actividades puede tener para comunidades y liderazgos sociales con los que la organización trabaja.

Estos elementos reflejan que los efectos del nuevo marco normativo no se limitan a cambios administrativos, sino que también impactan en la sostenibilidad organizacional de las instituciones que trabajan en la promoción de la transparencia, la defensa de derechos y el monitoreo ciudadano del sector extractivo.

En algunos casos, las organizaciones reportan que esta presión sostenida ha implicado ajustes en su estructura operativa, incluyendo la reducción de equipos profesionales, lo que impacta directamente en su capacidad para sostener procesos programáticos, particularmente en territorios con alta demanda de acompañamiento.

6.2.6 Casos ilustrativos de efectos inhibitorios en la actuación de las organizaciones.

➤ Caso 1. Fiscalización tras acción de control ciudadano

Una de las principales preocupaciones está referida a discrecionalidad en la interpretación de los tipos infractores incorporados por la Ley 32301. Particularmente con los relacionados a:

- Financiar, asesorar o asistir de cualquier forma o modalidad acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza contra el Estado peruano a nivel nacional o internacional.
- Destinar recursos a actividades declaradas administrativa o judicialmente como acciones contra el orden público, orden interno, defensa nacional, seguridad ciudadana, patrimonio público o privado.

El origen del caso es octubre de 2025, cuando representantes del IDL junto con otras OSC, remitieron una carta a la Junta de Fiscales Supremos solicitando la evaluación del nombramiento como Fiscal de la Nación interino a un magistrado bajo investigación por presunta corrupción y pertenencia a una organización criminal. Esta acción se enmarca en el ejercicio del derecho de petición y control ciudadano.

Sin embargo, a partir de esta acción, se inició un proceso de fiscalización administrativa en la APCI, lo que constituye –según el nuevo marco normativo– el primer paso para eventual apertura de un Proceso Administrativo Sancionador (PAS).

La infracción imputada es considerada **muy grave** por lo que podría derivar en la imposición de una sanción económica que puede llegar a las 500 UIT (más de S/ 2, 700,000). Este caso ha sido mencionado por diversas organizaciones como un ejemplo de los riesgos asociados a la aplicación de nuevos tipos infractores en contextos de incidencia pública y control ciudadano.

➤ Caso 2. Restricciones al acompañamiento legal en procesos judiciales en Bagua

Otro caso mencionado durante las entrevistas está referido a la decisión adoptada en junio de 2025 por una Sala de la Corte Superior de Justicia de Bagua, mediante la que se dispuso el retiro de abogados vinculados a líderes indígenas que ejercían la defensa en procesos interpuestos por el Estado peruano por hechos relacionados a conflictos socio ambientales ocurridos en 2009 (caso “Baguazo”).

La decisión judicial se sustentó en la interpretación de los magistrados con relación a la nueva infracción introducida por los cambios a la Ley de Creación de la APCI, como una prohibición para los abogados vinculados a organizaciones que gestionan cooperación internacional de llevar la defensa legal. Este hecho fue interpretado por

diversos actores como un precedente que limitaría la participación de las OSC en acciones de defensa legal y acompañamiento jurídico.

Este tipo de situaciones genera preocupación entre las organizaciones, en la medida que la asesoría legal brindada a organizaciones sociales, comunidades y liderazgos sociales constituye uno de los principales mecanismos de acceso a la justicia para esas comunidades, involucradas en conflictos socio ambientales.

➤ **Caso 3. Suspensión de acompañamiento a procesos de consulta previa en territorios vinculados a Nueva Carretera Central**

Un tercer caso fue señalado por los representantes de la Confederación Nacional Agraria (CNA) en relación con procesos de consulta previa vinculados a los proyectos de infraestructura asociados a la nueva Carretera Central.

De acuerdo a lo señalado durante las entrevistas, algunas organizaciones de sociedad civil –en alianza con la CNA– venían brindando acompañamiento técnico y asesoría a comunidades en territorios en los que se había identificado posibles incumplimientos de las normas que regulan el derecho a la consulta previa.

Sin embargo, tras la promulgación de la Ley 32301 y sus reglamentos, la organización de la sociedad civil que venía apoyando este proceso decidió no continuar con el acompañamiento previsto, debido a la preocupación de que este tipo actividades pudiera ser interpretada como objeto de infracción y sanción administrativa.

Como resultado, las comunidades involucradas en estos procesos quedaron sin el apoyo técnico y legal que venían recibiendo para la defensa de sus derechos en el marco del proceso de consulta.

Los casos presentados evidencian distintas formas en que el nuevo marco normativo generan efectos inhibitorios en la actuación de las OSC, particularmente vinculadas a:

- Incidencia pública y control ciudadano,
- Defensa legal y litigio estratégico,
- Acompañamiento a comunidades y liderazgos sociales en contextos de conflictividad territorial.

Asimismo, estos casos muestran que los efectos del nuevo marco normativo no se limitan al funcionamiento interno de las organizaciones, sino que también pueden tener implicancias en las condiciones de acceso a asesoría técnica, defensa legal y acompañamiento institucional para comunidades y liderazgos sociales en territorios afectados por actividades extractivas.

6.3 Identificación de impactos diferenciados

El análisis permite identificar impactos diferenciados entre ONGD y OSB, de acuerdo a la caracterización metodológica desarrollada previamente.

6.3.1 ONGD de alcance nacional

Las ONGD con sede en Lima y/o alcance nacional, registradas ante la APCI y con gestión directa de cooperación internacional, enfrentan impactos principalmente en el plano institucional y administrativo:

- Exposición directa a fiscalización inmediata.
- Incremento de la carga administrativa.
Esta carga se ve intensificada por la simultaneidad de procesos de fiscalización y el volumen de requerimientos de información, lo que implica destinar una parte significativa del tiempo institucional –en algunos casos de manera casi exclusiva– a la gestión administrativa, incluso en organizaciones con mayor capacidad técnica.
- Riesgo de procedimientos sancionadores
- Presión para reformular actividades de incidencia y litigio.
- Solicitudes de cooperantes para evitar acciones sensibles.

Si bien, en términos generales, las ONGD poseen una mayor capacidad técnica para gestionar obligaciones administrativas, concentran el riesgo institucional debido su mayor visibilidad pública, su participación en debates nacionales y su rol de litigio estratégico y control ciudadano.

Asimismo, son las principales responsables de sostener algunos procesos de acompañamiento territorial, por lo que la orientación de sus recursos administrativos tiene un impacto indirecto en otros actores a nivel sub nacional.

En este contexto, algunas organizaciones reportan que la presión operativa derivada del cumplimiento normativo está comenzando a incidir en la sostenibilidad de sus equipos, generando ajustes en su estructura institucional y en la priorización de sus líneas de trabajo.

6.3.2 Organizaciones regionales y macro regionales

Las organizaciones con presencia regional o macro regional (Amazonía, Andina) presentan una situación intermedia: gestionan proyectos, pero con estructuras administrativas más reducidas que las ONGD nacionales.

Los principales impactos identificados:

- Sobrecarga operativa proporcionalmente más grave debido a la limitación operativa.
- Dificultad para responder simultáneamente a requerimientos administrativos y mantener presencia territorial.
En estos casos, las exigencias administrativas no solo representan una carga operativa, sino que compiten directamente con el trabajo territorial, afectando la continuidad de procesos de acompañamiento comunitario, la presencia en campo y el seguimiento de conflictos socio ambientales.
- Mayor vulnerabilidad frente a fiscalizaciones reiteradas;
- Incertidumbre frente a interpretación normativa en contextos alejados de Lima.

En varios casos se señaló que el cumplimiento administrativo compite directamente con el trabajo territorial cotidiano, afectando procesos de fortalecimiento organizativo comunitario y el seguimiento de los conflictos socio ambientales.

Esta tensión se ve agravada en contextos donde las fiscalizaciones son percibidas como reiteradas o intensivas, generando interrupciones en la planificación institucional y en la ejecución de actividades en territorio.

6.3.3 Organizaciones sociales de base e indígenas

Las OSB –incluyendo federaciones indígenas amazónicas, campesinas y de mujeres rurales– no siempre gestionan cooperación internacional directa, pero se ven afectadas.

Los principales impactos identificados son:

- Afectaciones indirectas derivadas de la reorientación de ONGD.
- Reducción de acompañamiento técnico y jurídico.
- Postergación de actividades territoriales de formación y fortalecimiento organizativo.
- Incremento de vulnerabilidad frente a criminalización en procesos de defensa territorial, por la reducción del acceso a asesoría y defensa.
- Riesgos para su rol de representación y defensa de derechos.

En territorios con alta conflictividad socioambiental, la reducción del acompañamiento institucional puede tener consecuencias directas en la capacidad de defensa de líderes y lideresas sociales.

En estos contextos, la disminución del acompañamiento no solo limita capacidades organizativas, sino que puede incrementar la exposición de líderes y lideresas a dinámicas de criminalización o conflicto sin soporte adecuado.

6.3.4 Diferenciación territorial de impactos

La dimensión territorial introduce una diferenciación adicional:

- A nivel nacional, el impacto está principalmente centrado en el litigio estratégico, incidencia pública y la participación en espacios multiactor;
- A nivel regional y local, los efectos se traducen en debilitamiento de procesos organizativos, menor acompañamiento en conflictos y mayor vulnerabilidad frente a dinámicas de estigmatización o criminalización.

Asimismo, las organizaciones ubicadas en territorios con presencia extractiva enfrentan un doble nivel de exposición: (i) control administrativo indebido derivado del nuevo marco normativo; y, (ii) presión política y social asociada a conflictos territoriales.

En contextos amazónicos y andinos, donde la distancia institucional y menor capacidad técnica son factores relevantes, las exigencias administrativas pueden resultar proporcionalmente más graves.

En estos territorios, además, las dinámicas de fiscalización también pueden introducir tensiones adicionales en la relación entre organizaciones y actores locales, afectando la confianza construida y las condiciones para el desarrollo de procesos participativos sostenidos.

6.3.5 Impactos transversales

Más allá de las diferencias organizacionales y territoriales, se pueden identificar impactos comunes o transversales para las OSC en general:

- Efectos inhibitorios;
- Incertidumbre jurídica;
- Reorientación preventiva de agendas;
- Sobrecarga operativa; incluyendo la necesidad de destinar recursos humanos y tiempo institucional de manera intensiva a la atención de requerimientos administrativos, en detrimento de actividades sustantivas.
- Riesgo de debilitamiento del entorno habilitante;
- Potencial afectación de la sostenibilidad de espacios multiactor apoyados por cooperación internacional.

En conjunto, los hallazgos evidencian que el nuevo marco normativo no solo incrementa las exigencias administrativas, sino que está reconfigurando las condiciones en las que operan las OSC, incluyendo sus dinámicas institucionales, su capacidad de actuación territorial y sus relaciones con comunidades y otros actores.

Los efectos identificados –particularmente los efectos inhibitorios, la sobrecarga operativa y la reorientación preventiva de agendas– no se derivan únicamente de sanciones efectivamente aplicadas, sino de la propia configuración del marco regulatorio y de su implementación.

Asimismo, estos impactos trascienden el funcionamiento interno de las organizaciones, generando efectos indirectos en comunidades y liderazgos sociales, especialmente en territorios vinculados a actividades extractivas.

Desde la perspectiva del entorno habilitante, estas dinámicas plantean cuestionamientos relevantes respecto de las condiciones para garantizar una participación plena, activa y efectiva de la sociedad civil en la gobernanza del sector extractivo, en línea con el Requisito 1.3 y el Protocolo de Participación de Sociedad Civil del Estándar EITI 2023.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 Conclusiones

El análisis jurídico y de la información recogida a partir de los testimonios y aportes de las organizaciones de sociedad civil que han formado parte del proceso de diagnóstico, permiten concluir que la implementación del nuevo marco regulatorio de la cooperación internacional está generando una reconfiguración progresiva del entorno habilitante para la sociedad civil, con impactos diferenciados según tipo de organización y nivel territorial.

Si bien el fortalecimiento de mecanismos de supervisión constituye una potestad legítima del Estado, los hallazgos evidencian que la configuración actual del marco normativo está produciendo efectos que trascienden el plano estrictamente administrativo, incidiendo en el espacio cívico y en las condiciones de participación de la sociedad civil en la gobernanza del sector extractivo.

7.1.1 Conclusiones jurídico-institucionales

- 1. Transición hacia un modelo de control intensificado:** el marco normativo vigente consolida una transformación del esquema de supervisión de la APCI, hacia un modelo de fiscalización ampliada, caracterizado por mayores facultades administrativas de control y un régimen sancionador más severo. Esta transformación implica un incremento en el nivel de intervención estatal en la gestión de la cooperación internacional y en las actividades desarrolladas por las organizaciones que administran estos recursos. En la práctica, este tránsito no solo se expresa en la ampliación de facultades normales, sino también en la forma en que se vienen implementando las supervisiones, percibidas por las organizaciones como cada vez más orientadas a la identificación de incumplimientos, lo que refuerza una lógica de control intensivo.
- 2. Tensión entre fiscalización y proporcionalidad:** si bien la fiscalización es una potestad legítima del Estado, la forma en que se está implementando el nuevo marco regulatorio introduce cargas administrativas significativas y escenarios de incertidumbre jurídica. La simultaneidad de supervisiones, la amplitud interpretativa de determinadas disposiciones –particularmente las infracciones– y la posibilidad de enfrentar procesos sancionadores de elevada magnitud generan efectos que trascienden la supervisión administrativa formal. Esta situación se ve acentuada por la intensidad operativa de los procesos de fiscalización, caracterizados por requerimientos simultáneos, altos volúmenes de información y plazos exigentes.

- 3. Materialización de riesgos normativos:** los hallazgos muestran que algunos riesgos inicialmente identificados como potenciales comienzan a manifestarse en la práctica, especialmente en relación con actividades de incidencia pública, control ciudadano y defensa de derechos. El caso de fiscalización posterior a una acción de pronunciamiento institucional evidencia que la frontera entre control administrativo y restricciones indirectas a la participación ciudadana puede tensionarse en determinados contextos.
- 4. Configuración de efectos inhibitorios estructurales:** la incertidumbre normativa ha generado prácticas de autocontención organizativa. Incluso en ausencia de sanciones firmes, la percepción de riesgo regulatorio está generando ajustes preventivos en agendas institucionales, revisión de determinadas actividades de incidencia pública y cautela en acciones de defensa de derechos. Este tipo de dinámicas constituye un indicador relevante de posibles afectaciones al entorno habilitante para la sociedad civil. Estos efectos se ven reforzados por las condiciones en que se desarrollan los procesos de supervisión, lo que contribuyen a consolidar dinámicas de autocontención institucional.

En conjunto, estas dinámicas no configuran necesariamente una restricción formal de derechos, pero sí evidencian una alteración progresiva del equilibrio entre control estatal y autonomía organizativa con implicancias para el ejercicio de funciones de vigilancia ciudadana, incidencia pública y defensa de derechos.

7.1.2 Conclusiones organizacionales y territoriales

- 1. Impacto diferenciado según tipo de organización:** las ONGD con gestión directa de cooperación internacional enfrentan mayor exposición directa al régimen de fiscalización y sanción. Si bien cuentan con mayor capacidad técnica e institucional para adaptarse a las nuevas exigencias regulatorias, se concentran riesgo institucional debido a su visibilidad pública y nivel de incidencia política.

Por su parte, las organizaciones sociales de base enfrentan impactos indirectos derivados de la reorientación institucional de las ONGD con las que mantienen relaciones de trabajo o alianzas estratégicas. La reducción del acompañamiento técnico, jurídico o formativo incrementa su vulnerabilidad, especialmente en contextos de conflictividad socio ambiental.

- 2. Sobrecarga operativa y afectación de sostenibilidad:** la intensificación de las obligaciones administrativas y los procesos de supervisión está generando una sobrecarga operativa que impacta en la ejecución oportuna de proyectos y en la disponibilidad de recursos humanos para actividades sustantivas. Este fenómeno afecta con mayor intensidad a organizaciones regionales y

territoriales con estructuras institucionales más reducidas. Esta sobrecarga no solo afecta la ejecución de actividades, sino también las condiciones de trabajo de los equipos institucionales, generando presión sostenida y afectaciones a la salud mental y emocional del personal.

3. **Debilitamiento de procesos territoriales de defensa de derechos:** en territorios con actividad extractiva activa, la disminución o replanteamiento del acompañamiento jurídico y técnico puede incidir directamente en la capacidad de protección de líderes y lideresas sociales sometidos a procesos de criminalización. Este impacto reviste especial gravedad en contextos donde las organizaciones cumplen funciones de intermediación, asesoría y defensa frente al Estado y empresas.
4. **Afectación indirecta a comunidades y procesos organizativos locales:** la reorientación institucional hacia el cumplimiento de nuevas exigencias administrativas puede reducir la capacidad de sostenimiento de procesos comunitarios de largo plazo, afectando dinámicas de fortalecimiento organizativo, formación y vigilancia ciudadana en territorios donde se desarrollan industrias extractivas.

En síntesis, el impacto territorial del nuevo marco normativo resulta asimétrico y proporcionalmente más gravoso para organizaciones con menor capacidad administrativa y mayor exposición a conflictos extractivos, lo que puede profundizar desigualdades preexistentes en el acceso a acompañamiento técnico y defensa de derechos.

7.1.3 Conclusiones en relación con la gobernanza extractiva y el Estándar EITI 2023

1. **Incidencia en el entorno habilitante exigido por el Requisito 1.3:** el Estándar EITI 2023 exige que la sociedad civil participe plena, activa y efectivamente en un entorno propicio. Los hallazgos muestran que los efectos inhibitorios, la sobrecarga administrativa y la incertidumbre jurídica inciden en la independencia operativa y en la capacidad de expresión de las organizaciones.
2. **Riesgo para la sostenibilidad de espacios multiactor:** diversos espacios multiactor de diálogo y gobernanza en el sector extractivo cuentan con apoyo de la cooperación internacional. Las restricciones o reorientaciones en el financiamiento pueden afectar la continuidad y calidad de dichos espacios, comprometiendo dinámicas de transparencia y rendición de cuentas.
3. **Impacto sistémico en la gobernanza del sector extractivo:** el nuevo marco normativo no solo afecta a entidades específicas, sino que genera efectos estructurales en la arquitectura de gobernanza del sector extractivo,

particularmente con relación a los mecanismos de participación ciudadana, monitoreo independiente y control social.

- 4. Necesidad de equilibrio entre control y garantía de participación:** la sostenibilidad del modelo multiactor promovido por el EITI requiere que los mecanismos de supervisión sean compatibles con la protección del espacio cívico. El desafío institucional radica en garantizar que la fiscalización no derive en restricciones indirectas que comprometan la participación independiente de la sociedad civil.

7.1.4 Conclusión general

El informe evidencia que la implementación del nuevo marco regulatorio de la cooperación internacional, aunque se encuentra en una etapa inicial, ya está produciendo efectos observables en las condiciones de actuación de las organizaciones de sociedad civil vinculadas al sector extractivo.

Si bien la supervisión es una facultad legítima del Estado, los hallazgos muestran la necesidad de evaluar cuidadosamente la proporcionalidad de los mecanismos de control, sus efectos prácticos y su compatibilidad con compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en materia de gobernanza, transparencia y participación ciudadana.

La sostenibilidad del modelo de transparencia extractiva y la protección del espacio cívico dependerán, en gran medida, de la capacidad institucional para equilibrar control administrativo con garantías efectivas de autonomía organizativa y participación ciudadana.

Asimismo, los efectos identificados no se limitan a la dimensión normativa o administrativa, sino que incluyen impactos organizacionales y humanos que inciden directamente en la capacidad de las organizaciones para sostener sus actividades y participar de manera efectiva en la vida pública.

Los efectos evidenciados podrían, de intensificarse, poner en riesgo la participación de las OSC en los espacios multiactor como los existentes en el marco del EITI; e, incluso, afectar la sostenibilidad de la existencia de estos mecanismos de gobernanza colaborativa.

7.2 Recomendaciones

A partir de los hallazgos identificados, se formulan las siguientes recomendaciones orientadas a fortalecer la coherencia entre los objetivos de transparencia y fiscalización del Estado; y la garantía de un entorno habilitante para la sociedad civil.

7.2.1 Recomendaciones normativas

- 1. Precisar criterios de interpretación en el régimen sancionador.**
Se recomienda desarrollar lineamientos interpretativos claros respecto a disposiciones vinculadas a “acciones contra el Estado”, a fin de evitar interpretaciones extensivas que puedan generar efectos inhibitorios sobre actividades legítimas de incidencia y control ciudadano.
- 2. Incorporar criterios de proporcionalidad diferenciada.**
Las normas reglamentarias y directivas administrativas deberían incorporar criterios de proporcionalidad según tipo de organización, volumen de cooperación gestionada y capacidad institucional, evitando cargas uniformes que resulten desproporcionadas para organizaciones de menor escala.
- 3. Fortalecer garantías de debido procedimiento.**
Se recomienda reforzar expresamente las garantías de debido procedimiento en procesos de fiscalización y sanción, incluyendo criterios de gradualidad, razonabilidad y publicidad de criterios de selección de intervenciones.

7.2.2 Recomendaciones administrativas (APCI)

- 1. Planificación diferenciada de supervisiones.** Se sugiere establecer mecanismos de programación que eviten supervisiones simultáneas reiteradas sobre las mismas organizaciones, especialmente cuando no existan antecedentes de incumplimiento.
- 2. Espacios de orientación y asistencia técnica.** Implementar mecanismos de acompañamiento técnico preventivo para organizaciones, particularmente regionales y de menor escala, que faciliten el cumplimiento normativo sin generar sobrecarga desproporcionada.
- 3. Transparencia en criterios de selección.** Publicar de manera sistemática los criterios utilizados para la selección de intervenciones incluidas en el Plan Anual de Fiscalización, fortaleciendo previsibilidad y seguridad jurídica.

7.2.3 Recomendaciones con relación a la gobernanza extractiva y EITI

- 1. Evaluación periódica del entorno habilitante.** Incorporar dentro de los espacios EITI —nacionales y regionales— un monitoreo periódico del entorno habilitante para la participación de la sociedad civil, en línea con el Requisito 1.3 del Estándar EITI 2023.
- 2. Garantizar sostenibilidad de espacios multiactor.** Promover mecanismos que aseguren la continuidad financiera y operativa de espacios de diálogo y transparencia vinculados al sector extractivo, evitando que la incertidumbre normativa afecte su funcionamiento.
- 3. Diálogo institucional preventivo.** Fomentar espacios de diálogo entre APCI, sociedad civil y actores del proceso EITI para identificar tempranamente posibles tensiones normativas que puedan afectar la participación efectiva.

7.2.4 Recomendaciones a la Cooperación Internacional

- 1. Mantener apoyo a líneas de defensa y acompañamiento territorial.** Se recomienda que cooperantes evalúen cuidadosamente cualquier reformulación de apoyo, evitando que la reducción preventiva de actividades sensibles genere vacíos en defensa de derechos o debilitamiento territorial.
- 2. Fortalecer capacidades administrativas sin desplazar agendas sustantivas.** Promover financiamiento específico para fortalecimiento institucional y cumplimiento normativo, sin que ello implique reducción de recursos destinados a actividades sustantivas de incidencia, litigio o acompañamiento comunitario.
- 3. Apoyo a redes y articulaciones territoriales.** Reforzar apoyo a redes y plataformas regionales que permitan amortiguar impactos diferenciados en organizaciones sociales de base.

7.2.5 Recomendaciones para el seguimiento, monitoreo y ampliación de diagnóstico

- 1. Continuar con estudios periódicos de monitoreo.** Se recomienda mantener un sistema de seguimiento y evaluación periódica de la implementación del marco normativo, a fin de registrar de manera sistemática sus efectos reales y potenciales en el mediano plazo.

Dado que la implementación se encuentra en etapa inicial y que las directivas administrativas continúan desarrollándose progresivamente, resulta necesario actualizar el informe conforme se consoliden prácticas institucionales.

- 2. Desarrollar indicadores de impacto en espacio cívico.** Diseñar indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan medir:
 - Intensidad de fiscalización.
 - Número de procedimientos sancionadores.
 - Variación en actividades de litigio o incidencia.
 - Sostenibilidad de espacios multiactor.

- 3. Ampliar el análisis a otros sectores temáticos.** Extender el alcance del informe a organizaciones que trabajan en otros sectores sensibles —como derechos humanos en general, género, pueblos indígenas, medio ambiente no extractivo y lucha anticorrupción— a fin de evaluar si los efectos identificados presentan patrones sectoriales diferenciados o dinámicas transversales.

- 4. Evaluar impactos territoriales comparados.** Desarrollar estudios comparativos entre regiones con alta conflictividad extractiva y regiones con menor exposición, para identificar variaciones en intensidad de impactos.

- 5. Articulación con procesos internacionales de evaluación.** Vincular el seguimiento nacional con los procesos internacionales de evaluación del entorno habilitante, incluyendo los mecanismos del Estándar EITI, a fin de asegurar coherencia entre política interna y compromisos internacionales.

La implementación del nuevo marco regulatorio de la cooperación internacional representa un desafío institucional: garantizar la transparencia sin afectar de manera desproporcionada la autonomía y participación de la sociedad civil.

El seguimiento continuo, el diálogo institucional y la evaluación basada en evidencia serán fundamentales para asegurar que la protección del espacio cívico y la sostenibilidad de la gobernanza democrática, particularmente en el sector extractivo.

BIBLIOGRAFÍA

Congreso de la República del Perú. (2025). *Ley 32301, Ley que modifica la Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)*.

Congreso de la República del Perú. (2006). *Ley 28925, Ley que modifica la Ley No. 27692*.

Congreso de la República del Perú. (2002). *Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)*.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2025). Decreto Supremo 032-2025-RE, *que aprueba el Reglamento de la Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional*.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2025). Decreto Supremo 033-2025-RE, *que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones (RIS) de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI*.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2025). Decreto Supremo 044-2025-RE, *que aprueba la Sección I del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI*.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019). Decreto Supremo 016-2019-RE, *que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones–RIS de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional–APCI*.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2026). *Resolución Directoral Ejecutiva 022-2026/APCI-DE, que aprueba el Plan Anual de Fiscalización (PAF) 2026 de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional–APCI y sus anexos*.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2026). *Resolución Directoral Ejecutiva 020-2026/APCI-DE, que aprueba la Guía de Fiscalización de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional–APCI*.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2026). *Resolución directoral ejecutiva 006-2026/APCI-DE, que aprueba el “Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional–APCI”*.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2025). *Resolución directoral ejecutiva 133-2025/APCI-DE, que aprueba la Sección Segunda del Reglamento de Organización y Funciones de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI*.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2025). *Resolución directoral ejecutiva 116-2025/APCI-DE, que aprueba la Metodología para la Determinación de Multas y su aplicación en el Procedimiento Administrativo Sancionador de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional–APCI*.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2025). *Resolución Directoral Ejecutiva 137-2025/APCI-DE, que aprueba el Plan Anual de Fiscalización (PAF) 2025 de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional–APCI.*

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2024). *Resolución Directoral Ejecutiva 034-2024/APCI-DE, que aprueba el Plan Anual de Supervisión y Fiscalización (PAS) 2024 de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional–APCI.*

Extractive Industries Transparency Initiative. (2025, abril). *Participación de la sociedad civil en la implementación EITI* [Carta de Helen Clark, presidenta del EITI, dirigida a la Presidencia de la República].

Extractive Industries Transparency Initiative. (2023). *El Estándar Global para la Buena Gobernanza del petróleo, gas y recursos minerales (incluye el Protocolo: Sociedad Civil y los Principios 1.3 y 1.4)*

Sociedad civil de la Comisión Nacional EITI Perú y comisiones regionales. (2024, 20 de junio). *Carta dirigida a la presidenta de la Comisión Nacional EITI Perú sobre participación de la sociedad civil en el proceso EITI.*

Transparencia por Colombia; Mesa de la Sociedad Civil para la Transformación en las Industrias Extractivas. (2025). *Un Estado del Arte del espacio cívico en el sector minero – energético: Definición común y delimitación de los temas prioritarios de intervención.*