



El Marco de Cooperación entre el Perú y el Sistema de las Naciones Unidas (2027-2031)

*Recomendaciones para una negociación que fortalezca la
cooperación internacional preservando la soberanía
nacional, el orden constitucional y las prioridades del
Estado peruano*

Informe elaborado por:
Giuliana Caccia Arana
Directora general de la Asociación **Origen**
giulianac@origen.org.pe
www.origen.org.pe

Resumen Ejecutivo

Este resumen ejecutivo detalla las recomendaciones para la negociación del **Marco de Cooperación de las Naciones Unidas 2027-2031**, con el objetivo de subsanar deficiencias identificadas en el instrumento vigente (2022-2026) y asegurar un esquema de trabajo que respete la soberanía nacional y el orden constitucional peruano.

1. Fortalecimiento de la soberanía y el marco jurídico

El nuevo acuerdo debe incluir una cláusula expresa de respeto a la Constitución Política del Perú, la legislación nacional y el principio de igualdad soberana de los Estados. Se busca evitar interpretaciones donde los compromisos políticos o técnicos con la ONU se consideren superiores al ordenamiento jurídico nacional o condicionen la formulación de políticas públicas.

2. Liderazgo del Estado y prioridades nacionales

- **Carácter instrumental:** La cooperación internacional debe ser un apoyo al desarrollo nacional, adaptándose a las prioridades que el Estado peruano defina soberanamente a través de sus autoridades competentes.
- **Autonomía de decisión:** Las actualizaciones de políticas o planes nacionales no requerirán validación o conformidad del Sistema de las Naciones Unidas. Asimismo, se prohíbe cualquier modificación sustantiva unilateral por parte de los organismos internacionales.
- **Gobernanza institucional:** El Estado peruano debe ser el único nivel de conducción estratégica. El Ministerio de Relaciones Exteriores ejercerá la dirección política y la APCI la coordinación técnica, situando al Coordinador Residente de la ONU exclusivamente como una contraparte técnica.

3. Adecuación de enfoques y exclusión de agendas ideológicas

Se recomienda excluir del MC 2027 conceptos y recomendaciones internacionales que no formen parte del derecho interno vigente o que promuevan reformas legislativas ajenas a las decisiones soberanas del Perú. Esto incluye:

- **Eliminación de términos** como "enfoque de género", "derechos sexuales y reproductivos" y políticas vinculadas al colectivo LGTBI o la despenalización

del aborto, por no constituir obligaciones internacionales vinculantes ni prioridades nacionales definidas en estos términos.

- **Revisión del enfoque intercultural:** Debe circunscribirse a la igualdad de oportunidades y no discriminación según la Constitución, evitando la priorización exclusiva de ciertos grupos étnicos o el uso del enfoque para agendas ajenas a la protección de la diversidad cultural.

4. Visión institucional de las fuerzas del orden

El nuevo marco debe ofrecer un tratamiento equilibrado de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, reconociendo su rol constitucional en la garantía del orden interno y la defensa nacional. Se debe evitar una visión predominantemente negativa centrada exclusivamente en posibles vulneraciones de derechos humanos, promoviendo en su lugar un enfoque integral de fortalecimiento institucional y capacidades operativas frente a amenazas como el crimen organizado y el terrorismo.

El nuevo Marco de Cooperación entre el Perú y el Sistema de las Naciones Unidas (2027-2031)

En diciembre de 2026 culmina la vigencia del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible Perú 2022–2026 (en adelante *MC 2022*), suscrito en septiembre del año 2021, bajo el gobierno de Pedro Castillo. Este Marco es el instrumento que ha orientado la cooperación entre el Estado peruano y el Sistema de las Naciones Unidas durante este período.

Conforme a la información difundida por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)¹ así como por la ONU en el Perú² el Estado peruano ha iniciado el proceso de elaboración y negociación del nuevo Marco de Cooperación 2027–2031 (en adelante *MC 2027*). Este proceso constituye una oportunidad para evaluar la experiencia acumulada durante la implementación del instrumento vigente e incorporar las lecciones aprendidas derivadas de su aplicación.

El análisis del *MC 2022*³ permite identificar determinadas disposiciones, omisiones y aspectos de redacción que, desde una perspectiva jurídica e institucional, resultan susceptibles de perfeccionamiento. En ese contexto, el presente documento tiene por finalidad formular recomendaciones orientadas a que, durante la negociación del *MC 2027* no se reproduzcan las deficiencias y vacíos normativos identificados en el instrumento suscrito en 2021. En particular, se advierte la necesidad de reforzar la protección de la soberanía del Estado peruano, precisar la distribución de competencias entre las partes, fortalecer el rol rector de las instituciones nacionales en la conducción de la cooperación internacional y establecer mecanismos más claros de transparencia, seguimiento, revisión y rendición de cuentas, garantizando que la cooperación internacional continúe desarrollándose dentro del pleno respeto del ordenamiento constitucional y del derecho internacional.

¹ <https://www.gob.pe/institucion/apci/noticias/1355852-apci-propone-fortalecer-la-movilizacion-de-recursos-de-la-cooperacion-mediante-el-nuevo-marco-de-la-onu>

² <https://www.flickr.com/photos/cinulima/albums/72177720334352322/with/55353904850>

³ Ver Beltramo – Caccia, *¿Desarrollo sostenible o rendición de soberanía? Alcances de la Agenda 2030 e implicancias del Marco de Cooperación entre la ONU y el Perú*, Ediciones Origen, Lima 2024. El libro está disponible en formato digital en: https://origen.org.pe/wp-content/uploads/2025/05/Agenda2030_Digital_Final-ISBN.pdf

Recomendaciones para el MC 2027

1. Incorporar una cláusula expresa de respeto a la Constitución y a la soberanía del Estado peruano

El MC 2022 establece los principios que orientan la cooperación entre el Estado peruano y el Sistema de las Naciones Unidas, define resultados estratégicos, mecanismos de gobernanza y responsabilidades compartidas para la implementación de las actividades previstas durante su período de vigencia.

No obstante, del análisis integral del documento se advierte la ausencia de una disposición expresa que reafirme que todas sus actuaciones deberán desarrollarse con pleno respeto a:

- la Constitución Política del Perú;
- la legislación nacional;
- el principio de igualdad soberana de los Estados;
- las competencias de las autoridades peruanas.

Si bien esta obligación puede considerarse implícita en el Derecho Internacional y en la práctica de la cooperación, su ausencia en un instrumento de la naturaleza y amplitud de un MC genera un espacio para interpretaciones según las cuales determinados compromisos políticos o técnicos contenidos en el documento tendrían un alcance superior al previsto por el ordenamiento jurídico peruano o podrían orientar la formulación de políticas públicas sin una referencia explícita a las competencias constitucionales de las autoridades nacionales.

Por esa razón, resulta conveniente que el documento delimite claramente el marco jurídico dentro del cual se desarrollará la cooperación.

2. Reafirmar que las prioridades nacionales orientan la cooperación internacional

Durante la vigencia de un MC pueden producirse modificaciones en las políticas nacionales, en los instrumentos de planificación estratégica, en el marco constitucional o legal, o en las prioridades de desarrollo definidas por el Estado peruano como resultado del ejercicio de sus competencias soberanas. En ese contexto, el MC 2027 debería reconocer expresamente que la cooperación internacional tiene un carácter instrumental y de apoyo al desarrollo nacional, por

lo que debe adaptarse a las prioridades que el Estado peruano establezca legítimamente durante su vigencia.

En consecuencia, se recomienda incorporar un acápite que establezca que las acciones, programas y resultados previstos en el *MC 2027* se ejecutarán en función de las prioridades nacionales definidas por el Estado peruano mediante sus autoridades e instrumentos competentes, reconociendo que dichos instrumentos podrán ser modificados, actualizados o sustituidos conforme al ordenamiento jurídico nacional.

Asimismo, debe precisarse que las decisiones soberanas del Estado peruano respecto de la actualización de sus políticas públicas, planes nacionales o estrategias de desarrollo no requerirán aprobación, validación o conformidad previa del Sistema de las Naciones Unidas. En tales casos, corresponderá a las partes revisar conjuntamente el Marco de Cooperación para adecuar su implementación a las nuevas prioridades nacionales, sin que ello implique una facultad de intervención o condicionamiento por parte de los organismos internacionales respecto del contenido de dichas decisiones.

Finalmente, se recomienda precisar que ninguna modificación sustantiva del *MC 2027* podrá ser introducida de manera unilateral por los organismos del Sistema de las Naciones Unidas como se señala en el *MC 2022*. Toda modificación debería realizarse con la aprobación del Estado peruano y, cuando se trate de adecuaciones derivadas del ejercicio de la soberanía nacional, de reformas constitucionales, modificaciones legales o cambios en las políticas públicas del Estado peruano, corresponderá exclusivamente al Estado peruano determinar dichas prioridades y disponer las adecuaciones necesarias, las cuales deberán ser incorporadas al Marco de Cooperación mediante los mecanismos institucionales acordados.

3. La estructura de gobernanza debe reflejar inequívocamente el liderazgo del Estado peruano

El *MC 2022* incorporó una estructura de gobernanza destinada a coordinar la implementación de la cooperación entre el Estado peruano y el Sistema de las Naciones Unidas en la cual los funcionarios de la ONU tenían el mismo rango que las autoridades nacionales competentes.

En concordancia con los puntos anteriores, el organigrama que se incluya en el *MC 2027* debería representar al Estado peruano como único nivel de conducción

estratégica, ubicando al Coordinador Residente de las Naciones Unidas como contraparte técnica de coordinación y no como un actor situado en un plano equivalente al de las instituciones del Estado. Por ello, la estructura del *MC 2027* debe dejar claramente establecido que:

- el Gobierno del Perú dirige la cooperación;
- la Cancillería ejerce la conducción de la relación internacional;
- la APCI coordina la cooperación internacional conforme a sus competencias;
- el Sistema de las Naciones Unidas participa como socio técnico.

En esa línea, se sugiere fortalecer el papel rector del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la APCI. La negociación, implementación y evaluación del *MC 2027* requieren una conducción institucional clara. Por la naturaleza del instrumento, corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores ejercer la dirección política de la relación con el Sistema de las Naciones Unidas, mientras que la APCI debe mantener la coordinación técnica de la cooperación internacional, conforme a sus competencias legales.

El *MC 2027* debería reconocer expresamente estas funciones, asegurando que toda coordinación estratégica, revisión del instrumento o incorporación de nuevas iniciativas de cooperación se realice bajo la conducción de las autoridades peruanas competentes.

4. *Adecuar el nuevo documento al marco jurídico vigente en el Perú en cuanto a enfoques ideológicos*

a. Revisión de los efectos directos

El *MC 2022* incorporó en diversos efectos directos, resultados e indicadores conceptos y enfoques propios de documentos programáticos del Sistema de las Naciones Unidas, entre ellos referencias al "enfoque de género" y a los "derechos sexuales y reproductivos". Tales conceptos no formaban ni forman parte del ordenamiento jurídico peruano vigente.

b. Excluir recomendaciones internacionales vinculadas al enfoque de género, derechos sexuales y reproductivos, lobby LGTB y aborto.

El *MC 2022* incorporó, como Anexo, diversas "Recomendaciones Internacionales del Sistema Universal de Derechos Humanos", las cuales fueron

utilizadas como referencia para orientar la implementación de los resultados y efectos directos del instrumento.

Del análisis del contenido de dichas recomendaciones se advierte que varias de ellas promueven la incorporación o implementación de conceptos, enfoques y medidas que no encuentran reconocimiento en el ordenamiento jurídico peruano vigente o que resultan incompatibles con las decisiones adoptadas soberanamente por el Estado peruano a través de sus órganos constitucionalmente competentes.

En particular, el anexo mencionado incorpora recomendaciones dirigidas a promover políticas públicas vinculadas al denominado enfoque de género, los derechos sexuales y reproductivos, el reconocimiento de categorías relacionadas con la orientación sexual e identidad de género como nuevos supuestos normativos de protección, la implementación de políticas específicas dirigidas al colectivo LGTBI y la modificación de la legislación peruana para ampliar los supuestos de despenalización del aborto, incluyendo recomendaciones para su despenalización en todas las circunstancias o en supuestos distintos de los actualmente previstos por el ordenamiento jurídico nacional.

Estas recomendaciones responden a criterios y lineamientos desarrollados en determinados mecanismos internacionales de derechos humanos; sin embargo, no constituyen obligaciones internacionales jurídicamente vinculantes para el Estado peruano ni pueden incorporarse automáticamente mediante un instrumento de cooperación internacional.

La inclusión de este tipo de recomendaciones dentro un Marco de Cooperación genera el riesgo de que un instrumento cuyo objeto es coordinar la asistencia técnica y la cooperación para el desarrollo sea utilizado como mecanismo para promover reformas normativas o políticas públicas que corresponden exclusivamente al ámbito de decisión soberana del Estado peruano y al ejercicio de las competencias constitucionales de los poderes del Estado.

Asimismo, la incorporación de recomendaciones que promuevan conceptos o categorías que no forman parte de la legislación peruana vigente o que propongan modificaciones al régimen constitucional y legal en materias sensibles desnaturaliza la finalidad del Marco de Cooperación, trasladándolo desde un instrumento de coordinación técnica hacia un mecanismo de promoción de agendas normativas que exceden el objeto propio de la cooperación internacional.

Se recomienda que el *MC 2027* no incorpore como anexos, referencias programáticas, resultados, indicadores o líneas de acción recomendaciones internacionales cuyo contenido implique promover reformas legislativas, constitucionales o de política pública que no hayan sido previamente adoptadas por el Estado peruano conforme a sus procedimientos constitucionales y legales.

En consecuencia, deberían excluirse del nuevo Marco aquellas recomendaciones que propongan o promuevan:

- la incorporación del denominado enfoque de género;
- referencias a los derechos sexuales y reproductivos;
- la promoción de categorías jurídicas relacionadas con la orientación sexual o la identidad de género;
- recomendaciones dirigidas a modificar la legislación nacional para reconocer nuevas categorías de protección no previstas en el ordenamiento jurídico;
- recomendaciones orientadas a promover la despenalización del aborto;
- cualquier otra recomendación de naturaleza programática o ideológica que no responda a las prioridades nacionales definidas por el Estado peruano o que carezca de sustento en el derecho interno vigente.

5. Garantizar que el enfoque intercultural responda al principio constitucional de igualdad y a las prioridades nacionales

El *MC 2022* incorporó el enfoque intercultural como uno de sus enfoques transversales. El reconocimiento y la protección de la diversidad cultural constituyen principios expresamente reconocidos por la Constitución Política del Perú y forman parte de las políticas públicas orientadas a promover la inclusión, el respeto por la pluralidad cultural y la igualdad de oportunidades.

No obstante, del análisis del *MC 2022* y de las recomendaciones internacionales incorporadas como referencia para su implementación se advierte que, en determinados casos, el enfoque intercultural fue utilizado para promover programas, resultados y líneas de acción dirigidos exclusivamente a determinados grupos poblacionales, incorporando además objetivos y conceptos que exceden el ámbito propio de la interculturalidad y que responden a agendas programáticas distintas de la finalidad constitucional de dicho enfoque.

Asimismo, el análisis evidencia que algunas recomendaciones priorizan de manera exclusiva a determinados grupos étnicos o raciales respecto de políticas

públicas de carácter general, tales como salud, educación, empleo o desarrollo social, sin que el instrumento establezca criterios objetivos que justifiquen dicha priorización dentro de una estrategia nacional integral. Ello puede generar un tratamiento diferenciado respecto de otros sectores de la población que enfrentan problemáticas similares y que también requieren atención por parte del Estado.

Del mismo modo, se observa que el enfoque intercultural fue utilizado como fundamento para promover proyectos financiados por la cooperación internacional vinculados a materias ajenas a su finalidad original, incorporando componentes relacionados con agendas específicas que no guardan una relación directa con la protección de la diversidad cultural ni con la eliminación de barreras derivadas de la pertenencia étnica o cultural.

Se recomienda que el *MC 2027*, en caso lo incluya, delimite con precisión el alcance del enfoque intercultural, estableciendo expresamente que su aplicación deberá circunscribirse a la promoción de la igualdad de oportunidades, la no discriminación, el respeto de la diversidad cultural y la eliminación de barreras que afecten el acceso de todas las personas a los servicios públicos, de conformidad con la Constitución Política del Perú y la legislación nacional vigente.

Asimismo, debería evitarse que el enfoque intercultural sea utilizado como fundamento para incorporar objetivos, recomendaciones o programas que respondan a agendas distintas de la protección de la diversidad cultural o que promuevan categorías conceptuales ajenas al ordenamiento jurídico nacional.

6. *Garantizar un tratamiento equilibrado del rol de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas conforme al ordenamiento constitucional peruano*

El análisis del *MC 2022* evidencia que diversas recomendaciones incorporadas en el Anexo referido a las "Recomendaciones Internacionales del Sistema Universal de Derechos Humanos" centran su atención en presuntos excesos, actos de violencia o violaciones de derechos humanos atribuidos a la Policía Nacional del Perú y a las fuerzas de seguridad, promoviendo medidas orientadas principalmente a la investigación y sanción de tales conductas.

Si bien el Estado peruano tiene la obligación constitucional e internacional de investigar y sancionar toda vulneración de derechos humanos que pudiera

cometerse en el ejercicio de la función pública, un Marco de Cooperación no debe presentar una visión parcial de las instituciones encargadas de garantizar el orden interno, la seguridad ciudadana y la defensa del Estado.

La Constitución Política del Perú reconoce expresamente que la Policía Nacional tiene por finalidad garantizar, mantener y restablecer el orden interno, así como proteger y ayudar a las personas y a la comunidad, mientras que las Fuerzas Armadas cumplen funciones esenciales para la defensa de la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. En ese sentido, cualquier instrumento de cooperación internacional debe partir del reconocimiento del papel constitucional que dichas instituciones desempeñan en un Estado democrático y del respeto a las políticas nacionales en materia de seguridad y defensa.

En consecuencia, resulta necesario evitar que el *MC 2027* incorpore recomendaciones que, por su formulación o alcance, proyecten una visión predominantemente negativa de las fuerzas del orden o las presenten exclusivamente desde la perspectiva de posibles vulneraciones de derechos humanos, omitiendo su función constitucional y su contribución al mantenimiento del orden democrático, la seguridad ciudadana y la protección de la población.

Asimismo, debería incorporarse una cláusula que reconozca expresamente que toda cooperación internacional en materia de seguridad, justicia y derechos humanos deberá desarrollarse con pleno respeto de la Constitución Política del Perú, de las competencias de las autoridades nacionales y del rol institucional que el ordenamiento jurídico atribuye a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas.

Del mismo modo, el Marco debería establecer que las acciones de cooperación orientadas al fortalecimiento institucional de las fuerzas del orden procurarán un enfoque integral, promoviendo simultáneamente el respeto de los derechos fundamentales, la profesionalización de sus integrantes, el fortalecimiento de sus capacidades operativas, la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo, la delincuencia y demás amenazas a la seguridad nacional, evitando enfoques parciales que puedan afectar la legitimidad institucional de quienes tienen la responsabilidad constitucional de preservar el orden interno y proteger a la ciudadanía.

Conclusiones

Sobre la base de las recomendaciones presentadas para la negociación del Marco de Cooperación 2027-2031 (MC 2027), se pueden extraer las siguientes conclusiones principales para garantizar un instrumento que fortalezca la cooperación internacional respetando la autonomía del país:

- **Primacía del ordenamiento constitucional:** El nuevo Marco de Cooperación debe abandonar el carácter implícito de la legalidad para incluir una cláusula expresa de respeto a la Constitución Política del Perú y a la legislación nacional. Esto es fundamental para evitar que compromisos técnicos o políticos con la ONU se interpreten con un alcance superior al ordenamiento jurídico interno o condicionen la autonomía de las autoridades peruanas.
- **Liderazgo estratégico del Estado peruano:** Es imperativo corregir la estructura de gobernanza para que el Estado peruano sea reconocido como el único nivel de conducción estratégica. El Sistema de las Naciones Unidas debe actuar exclusivamente como un socio técnico, bajo la dirección política del Ministerio de Relaciones Exteriores y la coordinación técnica de la APCI, eliminando cualquier esquema que sitúe a funcionarios internacionales en un plano de igualdad con las autoridades nacionales.
- **Alineación estricta con las prioridades nacionales:** La cooperación internacional tiene un carácter instrumental y debe adaptarse a las prioridades que el Estado defina soberanamente. El Perú no debe requerir aprobación ni validación de la ONU para actualizar sus políticas públicas o planes nacionales, y ninguna modificación sustantiva del Marco de Cooperación debería ser introducida de manera unilateral por los organismos internacionales.
- **Exclusión de agendas ideológicas y conceptos no vinculantes:** El MC 2027 debe ser depurado de conceptos que no forman parte del derecho interno peruano, tales como el "enfoque de género", "derechos sexuales y reproductivos", "lobby LGTBI" o propuestas de despenalización del aborto. La inclusión de estas agendas desnaturaliza el instrumento de cooperación, convirtiéndolo en un mecanismo de presión para reformas legislativas que competen exclusivamente a los poderes del Estado peruano. Además, el enfoque intercultural debe limitarse a promover la igualdad de oportunidades y la no discriminación conforme a la Constitución, evitando la priorización exclusiva de ciertos grupos sobre la base de agendas externas.

- **Reenfoque de la seguridad:** Se debe garantizar un tratamiento equilibrado de las fuerzas del orden (PNP y FF.AA.), reconociendo su rol constitucional en la seguridad nacional y evitando visiones que las presenten únicamente bajo la perspectiva de posibles violaciones de derechos humanos.