

CONTRIBUCIÓN A LA RELATORÍA ESPECIAL SOBRE LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Economía basada en los combustibles fósiles y derechos humanos: Una perspectiva desde el Perú¹

El Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú tiene como misión principal promover el fortalecimiento de la democracia y la vigencia de los derechos humanos en el Perú, a través de la investigación, la formación y la incidencia pública. Asimismo, establece vínculos entre la universidad, la sociedad civil y el Estado con el objetivo de contribuir al desarrollo de una sociedad más justa y equitativa.

En respuesta al llamado de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático², presentamos nuestra contribución al informe "Economía basada en combustibles fósiles y derechos humanos". A continuación, abordamos la pregunta 2 del cuestionario, la cual hemos dividido en tres secciones para realizar un análisis más detallado desde una perspectiva nacional de Perú.

I. ¿Cuáles son las repercusiones actuales y probables sobre los derechos humanos de una transición que abandone los combustibles fósiles y de la eliminación progresiva de las subvenciones a los combustibles fósiles?

La transición orientada al abandono de combustibles fósiles y la eliminación progresiva de sus subsidios conlleva implicaciones sustanciales para los derechos humanos, particularmente en Perú.

Entre los efectos beneficiosos de esta transformación, cabe destacar su impacto en la salud pública³, considerando que la exposición a derivados petrolíferos genera afecciones significativas en diversos sistemas fisiológicos.⁴ Según datos proporcionados por la Organización Mundial de la Salud, el 99% de la población mundial se encuentra expuesta a aire de calidad deficiente, lo cual ocasiona millones de defunciones anuales.⁵ Esta mala

¹ La presente contribución es suscrita por quienes elaboraron el documento: Andrea Luque, investigadora del Área Académica y de Investigaciones del IDEHPUCP, y Luis Alejandro Pebe, miembro del Área Académica y de Investigaciones del IDEHPUCP.

² Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático. (2025). *Convocatoria de aportes: Economía basada en combustibles fósiles y derechos humanos*. www.ohchr.org/en/calls-for-input/2025/call-inputs-fossil-fuel-based-economy-and-human-rights

³ El artículo 7 de la Constitución del Perú garantiza el derecho de toda persona a disfrutar de un nivel de vida adecuado que asegure su salud y bienestar, así como el de su familia. Asimismo, Perú es Estado Parte del Protocolo de San Salvador, en el que el artículo 10 establece el derecho a la salud y el artículo 11 reconoce el derecho a un medio ambiente sano.

⁴ En el ámbito respiratorio, se evidencian patologías como irritación faríngea y disminución de la capacidad ventilatoria. En el sistema reproductivo, se observan repercusiones como infertilidad y complicaciones perinatales. En el sistema cardiovascular, se presentan manifestaciones como hipertensión y deterioro de la función renal. Además, en el sistema nervioso, se registran alteraciones como cefaleas, estados depresivos y deterioro visual (Vasquez-Velásquez C, Ordoñez-Aquino C, Gonzales GF. Derrame de petróleo y sus efectos sobre la salud. *Acta Med. Perú*, 2022, 39(1): 096-8. doi: <https://doi.org/10.35663/amp.2022.391.2330>).

⁵ Organización Mundial de la Salud. (2024, octubre 24). *Contaminación del aire ambiente (exterior) y salud*. [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-)

calidad del aire es, entre otras causas, producida por las actividades relacionadas con los combustibles fósiles.⁶ Por consiguiente, la transición hacia fuentes energéticas no contaminantes constituye una medida imperativa para salvaguardar el derecho a la salud y reducir la mortalidad asociada a la contaminación atmosférica.

No obstante, la supresión de los subsidios a los combustibles fósiles también presenta desafíos considerables para los derechos económicos y sociales. En 2020, dichos subsidios ascendieron aproximadamente a 6 trillones de dólares americanos a nivel global⁷, y su eliminación, en ausencia de un proceso gradual acompañado de medidas compensatorias adecuadas, podría vulnerar ciertos derechos humanos como lo es el acceso a energía asequible.⁸ La implementación de subsidios energéticos, pese a sus conocidas externalidades ambientales adversas, ha constituido un mecanismo determinante para garantizar el acceso de las poblaciones socioeconómicamente vulnerables a recursos energéticos con tarifas asequibles. En este contexto, la supresión abrupta y carente de planificación estratégica de dichos instrumentos fiscales podría derivar en un incremento sustancial de los costos energéticos, circunstancia particularmente preocupante considerando que Perú ostenta actualmente la tercera posición regional en términos de tarifas eléctricas elevadas.⁹

Este desafío se inserta dentro de un panorama más amplio en el que la transición energética en Perú se enfrenta a tensiones complejas. Con un déficit superior a las 948,000 viviendas sin acceso a electrificación, especialmente en las regiones con mayores índices de pobreza y en áreas de explotación minera, surge una contradicción entre el crecimiento económico y la necesidad de preservar el ambiente.¹⁰ Por ejemplo, los pueblos indígenas, que ya se encuentran en una situación de vulnerabilidad preexistente, podrían enfrentar un doble impacto: por un lado, debido al posible aumento en los costos energéticos, y por otro, a

[health#:~:text=En%202019%2C%20el%2099%25%20de,de%20muertes%20prematu%20cada%20a%C3%B1o.](#)

⁶ Kunak Consulting. (2024). *Emisiones de las refinerías de petróleo: Impacto ambiental y soluciones de monitorización*. <https://kunakair.com/es/emisiones-de-las-refinerias-de-petroleo/>

⁷ Naciones Unidas. (s.f.). *Cinco formas de reactivar la transición a energías renovables*. <https://www.un.org/es/climatechange/raising-ambition/renewable-energy-transition>

⁸ El derecho al acceso a la energía es reconocido como un derecho humano por el Tribunal Constitucional peruano, así como por los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. En la Sentencia 199/2022 (Exp. N° 02151-2018-PA/TC), el Tribunal Constitucional señaló que este derecho es fundamental, señalando que el modelo económico del país debe garantizar un suministro energético continuo, suficiente, de calidad y no discriminatorio, lo cual implica que el servicio debe ser asequible para toda la población. La asequibilidad se vincula directamente a la necesidad de asegurar que toda la ciudadanía, particularmente aquellos en situación de pobreza, tengan acceso a la energía de manera equitativa. A nivel internacional, este derecho se encuentra intrínsecamente ligado al desarrollo humano, como lo evidencian diversos instrumentos internacionales, tal como el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconocen la energía como un componente esencial para una "vivienda adecuada", conforme lo establece también la Observación General N° 4 del Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párr. 8.b y 12).

⁹ ANDINA. (2024, octubre 7). *Perú paga tercera tarifa eléctrica más alta en la región: Gobierno plantea competencia*. <https://andina.pe/agencia/noticia-peru-paga-tercera-tarifa-electrica-mas-alta-la-region-gobierno-plantea-competencia-1002963.aspx>

¹⁰ Pinedo, X. (2024, agosto 11). *Las casas sin luz: transición energética en un país con más de 948.000 hogares sin electricidad*. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/5262/las-casas-sin-luz-paradojas-la-transicion-energetica-peru>

consecuencia de los efectos que el desarrollo de las actividades extractivas podría tener en sus territorios.¹¹

En el marco de lo anterior, precisamos que la gobernanza constituye un factor determinante para garantizar la protección de los derechos humanos durante este proceso de transición. En Perú, las incongruencias entre las políticas del Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente evidencian la urgente necesidad de una estrategia coordinada que armonice los objetivos ambientales con la protección de los derechos sociales, culturales, económicos y ambientales.¹²

El compromiso nacional de reducir las emisiones en un 40% para 2030 y alcanzar la neutralidad carbónica para 2050¹³ debe implementarse desde un enfoque de derechos humanos, considerando las repercusiones de la transición en los sectores que se encuentran en situación de vulnerabilidad dentro de la población peruana. Para lograr un equilibrio eficaz, la eliminación de los combustibles fósiles debe estar acompañada de la universalización del acceso a energía limpia y asequible, lo cual requiere de cooperación internacional, así como de mecanismos de financiamiento que eviten la profundización de las asimetrías existentes entre Estados.

La transición energética que abandona los combustibles fósiles y elimina sus subsidios presenta implicaciones positivas, así como negativas para los derechos humanos. Si bien ofrece beneficios en términos de salud pública y sostenibilidad ambiental, también plantea desafíos significativos respecto al acceso energético y los derechos económicos y sociales, especialmente en Estados como el peruano. La clave para mitigar los impactos adversos y garantizar una transición equitativa reside en un enfoque equilibrado que salvaguarde los derechos humanos y asegure la equidad en el acceso a fuentes energéticas renovables.

II. ¿Cuáles son las causas de estos impactos actuales y potenciales?

El análisis identifica tres causas fundamentales que generan impactos actuales en el sistema energético peruano, con significativas implicaciones para los derechos humanos. La primera de estas causas corresponde a la elevada dependencia energética de combustibles fósiles, la cual representó el 82% del consumo total de energía primaria en Perú durante el período 2019-2021.¹⁴

¹¹ La *Guía para el acceso a la información ambiental en contextos de industrias extractivas de minería e hidrocarburos* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos destaca que uno de los efectos más graves de estas actividades son las violaciones al derecho a la vida, que afectan de manera desproporcionada a los pueblos indígenas en sus territorios. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/ExtractivasESP.pdf> (pág. 10).

¹² Sierra Praeli, Y. (2024, abril 28). *El incierto camino de la transición energética en Perú: sin planes definidos ni avances concretos*. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2024/04/transicion-energetica-peru-sin-planes-definidos-ni-avances-concretos/>

¹³ Gobierno del Perú. (2020, 12 de diciembre). *Perú incrementa su ambición climática para reducir en 40 % sus emisiones de carbono hacia el año 2030*. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/320326-peru-incrementa-su-ambicion-climatica-para-reducir-en-40-sus-emisiones-de-carbono-hacia-el-ano-2030>

¹⁴ Andrade, R. (2024, octubre 21). *Transformando el futuro energético del Perú: el papel de las energías renovables*. Clima de Cambios. Andina. <https://www.pucp.edu.pe/climadecambios/noticias/transformando-el-futuro-energetico-del-peru-el-papel-de-las-energias-renovables/>

Esta dependencia no solo afecta la sostenibilidad ambiental nacional, sino que también constituye una considerable carga económica. A nivel mundial, se destinan aproximadamente USD 423 mil millones en subsidios anuales a estos combustibles, recursos financieros que podrían reorientarse para garantizar el derecho universal a una energía limpia y accesible.¹⁵ La situación descrita vulnera el derecho fundamental a un ambiente sano y compromete significativamente la capacidad del Estado peruano para cumplir sus obligaciones constitucionales en materia de los derechos previamente mencionados.

La segunda causa actual es la ausencia de un marco normativo con enfoque de derechos humanos en el sector hidrocarburos. La normativa sobre actividades de hidrocarburos carece de disposiciones efectivas para la protección de los derechos fundamentales.¹⁶ Esta deficiencia ha resultado en aproximadamente 600 derrames de petróleo en la Amazonía durante las últimas dos décadas, vulnerando sistemáticamente los derechos de los pueblos indígenas a la salud, al agua limpia, a sus territorios ancestrales y al medio ambiente sano.¹⁷

La tercera causa que genera impactos actuales es la brecha energética existente, particularmente severa en regiones como Loreto, Ucayali, Madre de Dios y Amazonas.¹⁸ Esta situación representa una violación constante del principio de no discriminación¹⁹, donde el 80% de la población amazónica carece de acceso adecuado a la electricidad, afectando directamente el ejercicio de derechos humanos como la salud, la educación y el desarrollo económico multidimensional, especialmente en los pueblos indígenas, quienes enfrentan una discriminación estructural histórica que agrava esta desigualdad en el acceso a servicios esenciales.²⁰

En ese sentido, las causas que podrían generar impactos potenciales en el sistema energético se centran principalmente en el riesgo de profundización de las desigualdades existentes. La persistencia de la brecha energética²¹, si no se aborda adecuadamente,

¹⁵ Richter, T., & Kurukulasuriya, P. (2021, noviembre 3). La reforma de los subsidios a los combustibles fósiles podría reducir el cambio climático y abordar las desigualdades mundiales. <https://www.undp.org/es/blog/la-reforma-de-los-subsidios-los-combustibles-fosiles-podria-reducir-el-cambio-climatico-y-abordar-las-desigualdades-mundiales>

¹⁶ Si bien la Ley Orgánica de Hidrocarburos (Texto Único Ordenado, Decreto Supremo N° 042-2005-EM) y el Reglamento de Protección Ambiental en Actividades de Hidrocarburos (Decreto Supremo N° 039-2014-EM) son normativas de carácter administrativo, dicha naturaleza no exime la obligación de garantizar mecanismos eficaces para la protección integral de los derechos, los cuales deben ajustarse a los estándares constitucionales y convencionales aplicables, sin que su carácter administrativo justifique su omisión y vulneración.

¹⁷ Actualidad Ambiental. (2022, mayo 11). En los últimos 24 años se han registrado unos 600 derrames de petróleo en la Amazonía. *Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/en-los-ultimos-24-anos-se-han-registrado-unos-600-derrames-de-petroleo-en-la-amazonia/#:~:text=en%20la%20Amazon%C3%ADa-En%20los%20%C3%BAltimos%20a%C3%B1os%20se%20han%20registrado%20unos,de%20petr%C3%B3leo%20en%20la%20Amazon%C3%ADa&text=Publicaci%C3%B3n%20de%20Oxfam%20y%20la,petr%C3%B3leo%20en%20todo%20el%20Per%C3%BA>

¹⁸ Berríos, M. (2024, septiembre 29). *La luz que no llega: las brechas en energía que impactan al pueblo awajún de Amazonas*. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/derechos-humanos/sin-luz-la-amazonia-brechas-energia-impactan-al-pueblo-awajun>

¹⁹ Como señala el Tribunal Constitucional en la Sentencia 199/2022, EXP. N° 02151-2018-PA/TC, el artículo 58 de la Constitución garantiza que el Estado, bajo una economía social de mercado, asegure el acceso continuo, suficiente, de calidad y **sin discriminación** a servicios públicos como la energía (el énfasis es nuestro).

²⁰ Berríos, M. (2024, septiembre 29). *La luz que no llega: las brechas en energía que impactan al pueblo awajún de Amazonas*. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/derechos-humanos/sin-luz-la-amazonia-brechas-energia-impactan-al-pueblo-awajun>

²¹ De acuerdo con el *Diagnóstico de la Situación de las Brechas de Infraestructura o Acceso a Servicios del Sector Energía y Minas 2024-2026*, el 16.7 % de las viviendas rurales a nivel nacional, lo que equivale a 257,144

amenaza con generar un potencial agravamiento de las desigualdades sociales y económicas. Esta situación podría resultar en una mayor marginación de las comunidades rurales, profundizando los ciclos de pobreza energética y ampliando las brechas de desarrollo.²²

Por ello, la continuidad del modelo energético dependiente de combustibles fósiles, sin una transición planificada, podría generar impactos potenciales en la sostenibilidad ambiental y económica del país. Esto podría resultar en mayores afectaciones al derecho a un ambiente sano y comprometer la capacidad futura del Estado para garantizar el acceso universal a la energía. El mantenimiento de un marco normativo inadecuado podría derivar en futuros conflictos socioambientales y nuevas vulneraciones de derechos, particularmente en pueblos indígenas y rurales que dependen directamente de sus recursos naturales para su subsistencia.

La diferenciación entre impactos actuales y potenciales permite identificar prioridades de acción. Para abordar los impactos actuales, se requiere una intervención inmediata que garantice el acceso básico a la energía y fortalezca el marco normativo de protección de derechos. Para prevenir los impactos potenciales, es necesario desarrollar estrategias de largo plazo que aseguren una transición energética justa y la reducción progresiva de las desigualdades existentes.

La implementación de soluciones debe fundamentarse en un enfoque basado en derechos humanos que asegure la participación efectiva de las comunidades afectadas, y establezca mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la gestión energética. Solo mediante un abordaje integral que considere los impactos actuales, así como los potenciales, se podrá avanzar hacia un sistema energético más equitativo y sostenible.

III. ¿Quién puede verse afectado de forma desproporcionada por estas repercusiones y por qué?

La transición energética, si bien es necesaria para afrontar la crisis climática global, conlleva repercusiones que afectan de manera desproporcionada a determinados grupos sociales: i) personas trabajadoras del sector energético tradicional, ii) personas en situación de pobreza, y iii) pueblos indígenas.

En primera instancia, el sector laboral enfrenta una transformación significativa. La "Hoja de Ruta de Transición Energética hacia un Perú sin emisiones 2030-2050", elaborada por la empresa consultora *Deloitte* proyecta una eliminación de aproximadamente 300,000 puestos de trabajo. No obstante, simultáneamente prevé la creación de 900,000 nuevas posiciones

viviendas, carecen de acceso a servicio eléctrico, siendo las regiones amazónicas de Amazonas, Madre de Dios, Loreto y Ucayali las más deficientes, con estas dos últimas superando apenas el 50 %.

²² Como lo establece el Tribunal Constitucional en la Sentencia 199/2022, EXP. N° 02151-2018-PA/TC, corresponde al Estado garantizar el acceso mínimo a la energía eléctrica a todas las personas, con especial énfasis en aquellas que se encuentran en situación de extrema pobreza.

laborales, resultando en un saldo neto positivo de 600,000 empleos en sectores con proyección de crecimiento sostenible a largo plazo.²³

Resulta necesario implementar mecanismos de capacitación y apoyo durante esta transición para mitigar los efectos adversos inmediatos. La Organización Internacional del Trabajo establece que una política de desarrollo de competencias eficaz debe contemplar la identificación de nuevas ocupaciones en la economía verde, el análisis exhaustivo del mercado laboral, la implementación de programas formativos específicos y la supervisión rigurosa de la calidad e imparcialidad de la formación impartida.²⁴

De otro lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la "CIDH"), mediante su Resolución 3/21, enfatizó la responsabilidad estatal de garantizar que los nuevos empleos generados en sectores emergentes, particularmente en energías renovables, respeten plenamente los derechos laborales y sindicales. La provisión de entornos laborales justos y seguros constituye un elemento fundamental para proteger a los trabajadores frente a posibles vulneraciones y asegurar su participación efectiva en los procesos decisorios que afectan sus condiciones laborales.²⁵

En segundo término, las personas en situación de pobreza enfrentan vulnerabilidades particulares ante la transición energética. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática, la pobreza en Perú experimentó un incremento del 27.5% al 29% entre 2022 y 2023, lo que representa aproximadamente 596,000 personas adicionales en esta condición en un solo año.²⁶

Asimismo, el estudio "Pobreza Energética y el rol del GLP en el 2024" desarrollado por la empresa *Macroconsult* revela que aproximadamente 1.7 millones de hogares peruanos subsisten en condiciones de pobreza energética, con más del 70% de los hogares en zonas rurales de la sierra y selva dependiendo de combustibles sólidos como leña y carbón para la preparación de alimentos.²⁷ La CIDH señala acertadamente que la limitada capacidad adquisitiva de estos sectores poblacionales exige medidas estatales reforzadas para proteger sus derechos humanos frente al cambio climático, garantizando su participación efectiva en los procesos de toma de decisiones relacionados con la transición energética.²⁸

²³ Deloitte. (2021, marzo). *Hoja de Ruta de Transición Energética hacia un Perú sin emisiones 2030 - 2050: Resultados Finales*. <https://www.spr.pe/wp-content/uploads/2021/12/Deloitte-Hoja-de-ruta-de-Transicion-Energetica-en-Peru.pdf>

²⁴ Saget, Catherine, Vogt-Schilb, Adrien y Luu, Trang (2020). El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo, Washington D.C. y Ginebra.

²⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Emergencia climática: Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos*. Resolución 3/2021.

²⁶ García Meza, O. (2023). *En el 2023, la pobreza en el Perú llegó a 29%: ¿Por qué se ha dado este incremento y qué debió hacerse?*. Punto.edu. <https://puntoedu.pucp.edu.pe/coyuntura/2023-pobreza-29-por-que-incremento-y-que-debio-hacerse/>

²⁷ Debais, Y. (2024, noviembre 13). *Huancavelica, Cajamarca y Huánuco lideran el ranking de pobreza energética en Perú*. Minart. <https://minart.pe/2024/11/13/huancavelica-cajamarca-y-huanuco-lideran-el-ranking-de-pobreza-energetica-en-peru/>

²⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Emergencia climática: Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos*. Resolución 3/2021.

En tercer lugar, los pueblos indígenas experimentan una situación particularmente compleja. La dependencia de los pueblos indígenas de los combustibles fósiles es evidente en 362 comunidades de la región Amazonas, según Wrays Pérez. Esta situación se repite en 46 territorios quechuas de Loreto, donde los pueblos achuar, kukama, quechua y shuar dependen de las empresas de hidrocarburos para su abastecimiento energético.²⁹

Bajo esta línea, una transición justa debe asegurar la protección de los derechos y medios de vida de los pueblos indígenas en el contexto de la transición hacia economías sostenibles.³⁰ La efectividad de su implementación dependerá de un diálogo constante y una colaboración estrecha con estos pueblos, lo que garantizará el respeto y la satisfacción de sus derechos y necesidades. Por lo tanto, es esencial adoptar un enfoque intercultural que permita identificar la mejor manera de abordar sus demandas y realidades.

IV. Reflexión final

La transición hacia fuentes de energía renovables y la eliminación de subsidios a los combustibles fósiles, aunque representen avances en términos de salud y sostenibilidad, plantean tensiones considerables en los derechos económicos y sociales dentro del contexto peruano. Estas tensiones se derivan de la dependencia de los hidrocarburos; la ausencia de un marco normativo con enfoque de derechos humanos; y, la persistencia de brechas energéticas, que afectan de manera desproporcionada a trabajadores del sector tradicional. Estas últimas, generalmente, poblaciones en situación de pobreza y pueblos indígenas. En este sentido, resulta necesario implementar mecanismos compensatorios y salvaguardas jurídicas que garanticen una transición justa y equitativa, acorde con la realidad social, económica y cultural del Perú.

²⁹ Alvitres, G. (2024, 28 de abril). Territorios contaminados y una transición energética que no avanza en la Amazonía de Perú. *Mongabay Latam*. <https://es.mongabay.com/2024/04/territorios-contaminados-transicion-energetica-no-avanza-amazonia-peru/>

³⁰ Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. (2023). *Convocatoria a contribuciones: Financiación verde, una transición justa para proteger los derechos de los pueblos indígenas*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/es/calls-for-input/2023/green-financing-just-transition-protect-indigenous-peoples-rights#:~:text=Una%20E2%80%9Ctransici%C3%B3n%20justa%E2%80%9D%20aborda%20las,y%20la%20%C3%A9rida%20de%20biodiversidad.>