



Asamblea General

Distr. general
24 de abril de 2025
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

59º período de sesiones

16 de junio a 11 de julio de 2025

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Capear el temporal: pobreza, cambio climático y protección social

Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter*

Resumen

Mientras los Gobiernos procrastinan, los oligarcas ganan elecciones y los regímenes autoritarios tratan de ocultar datos científicos, el colapso medioambiental del planeta prosigue sin descanso. Sequías, inundaciones, olas de calor, tormentas e incendios forestales se están convirtiendo en la nueva normalidad en todas las regiones. Los países de ingreso bajo y los hogares de renta baja, que son quienes menos culpa tienen de la crisis climática, son también quienes más sufren sus consecuencias.

En un momento en que la solidaridad internacional se enfrenta a amenazas inéditas desde la Segunda Guerra Mundial, el mundo ya no puede depender del socorro en casos de desastre para recuperarse cada vez que se produce un fenómeno meteorológico extremo. Y tampoco le conviene. El Relator Especial aboga por pasar de un enfoque humanitario puntual de protección de las personas en situación de pobreza frente a los desastres climáticos a otro de establecimiento, refuerzo y financiación de un sistema de protección social basado en los derechos. La protección social es la herramienta más eficaz de que disponemos para reforzar la capacidad de resistencia y recuperación de las personas ante las crisis, incluidas las relacionadas con el clima. Y sin embargo, los pobres del mundo, en su mayoría, carecen de acceso a cualquier tipo de seguridad social y se ven abandonados a su suerte.

El Relator Especial insta a los Gobiernos a que hagan frente con resolución a los intentos actuales de desbaratar el orden internacional basado en la Carta de las Naciones Unidas cumpliendo sus promesas de respaldar a los países de ingreso bajo para que establezcan niveles mínimos de protección social. El apoyo financiero internacional, procedente de fuentes de financiación tanto tradicionales como innovadoras, podría canalizarse a través de un fondo mundial para la protección social. Ello supondría un importante incentivo para que los países de ingreso bajo invirtieran en protección social, lo que a su vez protegería a los más vulnerables de la volatilidad climática, de la que no tienen ninguna culpa.

* El anexo del presente documento se reproduce tal como se recibió, únicamente en el idioma en que se presentó.



I. Introducción

1. El presente informe se publica en un momento en el que el multilateralismo está siendo atacado y la solidaridad internacional se enfrenta a amenazas inéditas desde la Segunda Guerra Mundial. Ante la inminencia de la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se celebrará en Sevilla (España) los días 30 de junio y 1 de julio de 2025, y de la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que tendrá lugar en Doha del 4 al 6 de noviembre de 2025, el Relator Especial hace un llamamiento a recomenzar desde cero. La comunidad internacional debe escapar del oscuro túnel en el que se ha visto atrapada y salir a la luz.

2. Es necesario y urgente que los Gobiernos luchen con resolución contra los intentos de socavar la solidaridad mundial cumpliendo sus promesas de respaldar a los países de ingreso bajo para que refuercen la financiación y el funcionamiento de la protección social como una poderosa herramienta para contrarrestar los efectos del cambio climático¹. Pues mientras los Gobiernos procrastinan, los oligarcas ganan elecciones y los regímenes autoritarios tratan de ocultar datos científicos, el colapso medioambiental del planeta prosigue sin descanso. Y son los países de ingreso bajo y las poblaciones más vulnerables, precisamente quienes menos han contribuido a las emisiones de carbono, en quienes más se cebarán la muerte y la destrucción y quienes menos capacidad de respuesta tendrán.

3. Como se señala en el Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, la protección social desempeña un papel esencial a la hora de proteger a las personas ante las perturbaciones climáticas². A diferencia de lo que ocurre con los enfoques de reducción del riesgo de desastres, la protección social, que se basa en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102), de la Organización Internacional del Trabajo, también mejora la protección frente a los fenómenos de evolución lenta y frente a las pérdidas y los daños no económicos asociados al cambio climático (como los perjuicios para la salud). Como ha señalado el Secretario General³, reforzar la protección social también puede contribuir a que la financiación para el clima beneficie realmente a quienes más lo necesitan: las personas que viven en zonas inundables porque no pueden permitirse abandonarlas, los pequeños agricultores que no pueden contratar un seguro de daños para hacer frente a los episodios de sequía o inundación, o los habitantes de barrios marginales afectados por corrimientos de tierras. En la actualidad, menos del 10 % de la financiación internacional para el clima alcanza el ámbito local y los pequeños agricultores, que son los más vulnerables a las perturbaciones climáticas, reciben un pírrico 1,7 % de esos fondos, lo que no les compensa sino una pequeña proporción de las pérdidas⁴. Los sistemas de protección social pueden canalizar la financiación climática hacia aquellos que la necesitan; a su vez, incorporar a esos sistemas la protección frente a los riesgos climáticos permitiría movilizar esos fondos hacia la protección social⁵.

4. A continuación, el Relator Especial evalúa cuáles son las repercusiones en la pobreza del hecho de que los Gobiernos no cumplan sus promesas de adoptar medidas contra el cambio climático y apoyar el establecimiento universal de niveles mínimos de protección social. Explora de qué modo la protección social, junto con los seguros privados y la reducción del riesgo de desastres, pueden contribuir a la adaptación al cambio climático y mitigar sus efectos en los hogares con bajos ingresos. También expone las razones por las

¹ [A/HRC/41/39](#), párr. 56; [A/74/161](#), párr. 86; y [A/79/168](#), párr. 85.

² Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Cambio Climático 2023: Informe de Síntesis*, “Resumen para responsables de políticas” (de próxima publicación), párr. C.5.3.

³ [A/HRC/57/30](#), párr. 37.

⁴ Jona Huber y Una Murray, “Turning Climate Justice into Practice? Channelling loss and damage funding through national social protection systems in climate vulnerable countries”, *Wiley Interdisciplinary Reviews (WIREs) Climate Change*, vol. 15, núm. 2 (marzo/abril de 2024), págs. 6 y 7.

⁵ Puede consultarse en https://usp2030.org/wp-content/uploads/20231201_USP2030_WG_SP_CC_2.pdf, págs. 3 y 4.

que la solidaridad internacional y un fondo mundial para la protección social son más necesarios que nunca.

II. El cambio climático, una agresión a los pobres

A. Señales de advertencia

5. Los riesgos relacionados con el clima son cada vez más graves y frecuentes. Las sequías, las inundaciones, las olas de calor, las tormentas y los incendios forestales se están convirtiendo en la nueva normalidad en todas las regiones⁶. Entre los años 2000 y 2019, 1.600 millones de personas se vieron afectadas por inundaciones en todo el mundo y 1.430 millones sufrieron las consecuencias de la sequía⁷. Solo en 2023, estos desastres causaron pérdidas económicas por valor de 202.700 millones de dólares⁸. En 2019, 4.500 millones de personas, más de la mitad de la población mundial, se vieron expuestas a alguno de los principales fenómenos meteorológicos extremos vinculados al cambio climático: inundaciones extremas, sequías, ciclones y olas de calor⁹.

6. La estabilidad de regiones enteras está en juego. En 2050, 216 millones de personas podrían convertirse en desplazados internos a consecuencia del cambio climático, 85,7 millones de ellas (el 4,2 % de la población total) en África Subsahariana¹⁰. Este fenómeno, unido a los desastres vinculados al clima, hará más probable la aparición de conflictos en las regiones más frágiles¹¹. El cambio climático también provocará la pérdida de cosechas en regiones que hoy actúan como graneros¹² y agravará el estrés hídrico de carácter crítico, que ya afecta a países en los que vive una décima parte de la población mundial¹³. Lo advierte el Programa Mundial de Alimentos: “El hambre se saldrá de control si el mundo no toma medidas inmediatas contra el cambio climático”¹⁴. En los países en desarrollo en particular, el cambio climático echará a perder muchos años de esfuerzos en pro del desarrollo, lo que ha llevado al Relator Especial sobre el derecho al desarrollo a describir el cambio climático como una seria amenaza para ese derecho¹⁵. En 2020, las pérdidas y los daños derivados del cambio climático en los países en desarrollo ascendieron, como mínimo, a 435.000 millones de dólares, cifra que aumentará, al menos, hasta los 580.000 millones de dólares en 2030, y ello sin ni siquiera tener en cuenta las pérdidas y los daños de carácter no económico¹⁶.

⁶ Organización Meteorológica Mundial (OMM), “State of the Climate 2024. Update for COP29” (2024).

⁷ OMM, “2021 State of climate services: Water” (2021), pág. 9.

⁸ Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, “Disaster year in review 2023” (abril de 2024), pág. 1.

⁹ Miki Khanh Doan y otros, *Counting People Exposed to, Vulnerable to, or at High Risk from Climate Shocks*, Grupo Banco Mundial (2023), pág. 26.

¹⁰ Viviane Clement y otros, *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*, Banco Mundial (2021), pág. xxii.

¹¹ Ilona Auer Frege y otros, *The WorldRiskReport 2024. Focus: Multiple Crises ReliefWeb* (2024), pág. 21.

¹² Monica Caparas y otros, “Increasing risks of crop failure and water scarcity in global breadbaskets by 2030”, *Environmental Research Letters*, vol. 16, núm. 10 (septiembre de 2021), págs. 10 y 11.

¹³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y ONU-Agua, *Progress on the Level of Water Stress. Global Status and Acceleration Needs for SDG Indicator 6.4.2* (2021), pág. 33.

¹⁴ https://es.wfp.org/una-crisis-alimentaria-mundial?_ga=2.111494658.704373657.1746604567-443844473.1746604566 (en el desplegable “Clima”).

¹⁵ A/79/168, párr. 41.

¹⁶ A/HRC/57/30, párr. 2.

7. Los científicos lanzan advertencias. La sociedad civil y los movimientos sociales se movilizan. La gente expresa en las encuestas sus temores vinculados a los fenómenos meteorológicos extremos¹⁷. Los tribunales condenan a los Gobiernos por no actuar suficientemente rápido para mitigar el cambio climático, lo que da lugar a violaciones de los derechos humanos a gran escala¹⁸. Y sin embargo, la impunidad y la irresponsabilidad campan a sus anchas. Avanzamos ciegamente hacia el borde del precipicio, abocándonos a un suicidio colectivo a cámara lenta. En efecto, tal es nuestro fetichismo por el crecimiento económico que seguimos pisando el acelerador. En 2023 se batió un nuevo récord: se bombearon a la atmósfera 57,1 gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente (GtCO₂e), un 1,3 % más (0,7 GtCO₂e) que el año anterior, lo que supone un fuerte aumento en comparación con la media de crecimiento anual del 0,8 % entre 2010 y 2019. No solo aumentamos las emisiones, sino que lo hacemos más rápido que nunca¹⁹.

B. Doble desproporcionalidad

8. Si no se adoptan medidas enérgicas para mitigar el cambio climático, las personas en situación de pobreza se verán particularmente afectadas²⁰. Más de la mitad de la población mundial se expone a sufrir las graves consecuencias del cambio climático, pero el riesgo no se distribuye por igual: de esas personas, 2.300 millones se encuentran por debajo del umbral de pobreza de 6,85 dólares diarios y 390 millones viven con menos de 2,15 dólares diarios, por debajo del umbral internacional de pobreza extrema²¹. En los últimos 30 años, 9 de cada 10 muertes y el 60 % de las pérdidas económicas provocadas por los desastres se han producido en países en desarrollo²² y, entre los años 2000 y 2019, el 23 % del total de muertes debidas a desastres tuvieron lugar en países de ingreso bajo, pese a que acogen a menos del 10 % de la población mundial²³. La reducción de la productividad del trabajo al aire libre derivada del calor extremo empeorará esta situación; por ejemplo, en la construcción y la agricultura, la pérdida de horas de trabajo en todo el mundo ascenderá al 3,8 % en 2030, lo que equivale a 136 millones de empleos a tiempo completo²⁴. Por consiguiente, teniendo en cuenta, además de los efectos directos de los desastres, los otros cuatro canales a través de los cuales el cambio climático puede repercutir en la pobreza (reducción de la productividad agrícola, aumento del precio de los alimentos, pérdida de productividad del trabajo al aire libre debido a temperaturas extremas y repercusiones sanitarias derivadas de la propagación de la malaria, la diarrea y el retraso del crecimiento), el Banco Mundial ha estimado que otros 132 millones de personas podrían verse abocadas a la pobreza de aquí a 2030 a consecuencia del cambio climático²⁵.

9. En las regiones ricas, las minorías raciales y étnicas y los hogares con bajos ingresos son los más vulnerables y menos resilientes frente a los peligros naturales²⁶. A nivel mundial, las personas en situación de pobreza que viven en zonas rurales están particularmente expuestas a las inundaciones fluviales, la escasez o exceso de precipitaciones y los cambios extremos de temperatura, puesto que suelen habitar lugares de alto riesgo, dependen de la

¹⁷ Foro Económico Mundial, *Global Risks Report 2024*, pág. 6.

¹⁸ Véase A/78/255.

¹⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Emissions Gap Report 2024*, pág. 4.

²⁰ A/78/255, párr. 2.

²¹ Miki Khanh Doan y otros, *Counting People Exposed to, Vulnerable to, or at High Risk from Climate Shocks*, pág. 26.

²² Véase <https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2023/11/14/climate-action-game-changers-adaptation-to-climate-shocks>.

²³ Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, "Human cost of disasters: An overview of the last 20 years, 2000-2019", pág. 22.

²⁴ OIT, *Trabajar en un planeta más caliente: El impacto del estrés térmico en la productividad laboral y el trabajo decente* (2019), pág. 14.

²⁵ Grupo Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune* (2020), pág. 38.

²⁶ Joseph W. Lockwood y otros, "Socioeconomic distributional impacts of evaluating flood mitigation activities using equity-weighted benefit-cost analysis", *Environmental Research Letters*, vol. 19, núm. 7 (junio de 2024), pág. 1.

agricultura y los recursos naturales para su subsistencia y tienen menos cobertura de protección social. Además, su capacidad para movilizar ahorros en tiempos de crisis es limitada²⁷. Por su vulnerabilidad a las crisis, los hogares de renta baja suelen rehuir el riesgo: al no poder permitirse perder un año de producción, eligen plantar cultivos de baja rentabilidad y bajo riesgo, con lo que reducen sus ingresos incluso cuando no se produce ningún desastre²⁸. Además, en caso de desastre, las personas en situación de pobreza de zonas tanto rurales como urbanas, más expuestas a los riesgos relacionados con el clima y más vulnerables a ellos, suelen verse obligadas a tomar decisiones, como sacar a un hijo de la escuela o recortar los gastos en salud, que, más allá de la pérdida de bienes a corto plazo, tienen repercusiones a largo plazo²⁹. Por consiguiente, los grupos desfavorecidos tienen más probabilidades de reducir su futura capacidad de obtener ingresos debido a los fenómenos relacionados con el clima³⁰. El resultado de ello es lo que el Relator Especial sobre el derecho al desarrollo denomina la “doble desproporcionalidad” del cambio climático: sus efectos afectarán particularmente a los países de ingreso bajo y medio-bajo y, dentro de esos países, a los hogares de renta baja³¹.

10. El anterior Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos calificó el cambio climático de “agresión desmedida a los pobres”³², advertencia de la que se ha hecho eco el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos³³. La OIT ha descrito los cambios climáticos y medioambientales como la peor amenaza que se cierne sobre la reducción de la pobreza, el trabajo decente, el desarrollo sostenible y la justicia social³⁴. Como ha advertido el Secretario General, remitiéndose a la observación general núm. 36 (2018) del Comité de Derechos Humanos, relativa al derecho a la vida, se está produciendo un círculo vicioso: el cambio climático agrava la pobreza y las desigualdades, y estas, a su vez, agravan los riesgos climáticos; por ello, cuanto mayor es el índice de desigualdad, más vidas se cobran las inundaciones³⁵.

C. Doble injusticia

11. Paradójicamente, los países pobres sufrirán los peores efectos del cambio climático y los hogares de renta baja se expondrán a los mayores riesgos, pero esos mismos países y grupos son los que menos han contribuido a generar la crisis. No solo se da una doble desproporcionalidad, sino también una doble injusticia.

12. Si bien Alemania, los Países Bajos y Bélgica sufrieron víctimas mortales y enormes daños en julio de 2021 a causa de las inundaciones y el Canadá se vio asolado en 2023 por megaincendios que causaron la destrucción de más de 18 millones de hectáreas de bosque —un fenómeno que se ha vuelto habitual en regiones como California, Grecia o Portugal—, lo cierto es que el cambio climático amenaza la existencia misma de los pequeños Estados insulares en desarrollo y sus peores consecuencias azotarán a los países menos adelantados. Las emisiones de gases de efecto invernadero per cápita en los Estados Unidos de América y la Federación de Rusia son notablemente superiores a la media mundial de 6,6 toneladas de CO₂ equivalentes, mientras que siguen siendo mucho menores en los países de ingreso bajo. En cuanto a las emisiones históricas acumuladas de CO₂ (en las que se incluyen las emisiones derivadas de los cambios en el uso de la tierra), los Estados Unidos también son el país que más emisiones mundiales ha producido hasta la fecha, seguido de la Unión Europea y China. En cambio, las emisiones acumuladas de la India, los países menos adelantados y

²⁷ Federico Spano y Claudia Patrone, “Social protection and climate change”, FAO (2021), pág. 4.

²⁸ Stephane Hallegatte y otros, *Unbreakable: Building Poor People’s Resilience in the Face of Disaster*, Grupo Banco Mundial (2017), pág. 5.

²⁹ *Ibid.*, págs. 4 y 5.

³⁰ Véase Barbara D’Ambrogio-Ola y otros, *Actuarial Considerations around Climate-Related Risks on Social Security*, (junio de 2024), pág. 16.

³¹ A/79/168, párr. 45.

³² A/HRC/41/39, párr. 88.

³³ A/HRC/55/37, párr. 15.

³⁴ OIT, *World Social Protection Report 2024–2026: Universal Social Protection for Climate Action and a Just Transition* (2024), pág. 5.

³⁵ A/HRC/57/30, párr. 13.

los países de la Unión Africana, pese a su elevada población, representan una pequeña proporción del total. Existen grandes diferencias en función de los ingresos: los hogares más pudientes, o con mayores ingresos, que en su mayoría se concentran en los países más ricos, son los que registran mayores emisiones per cápita³⁶.

13. Los países que menos se beneficiaron de la revolución industrial padecen ahora sus consecuencias sin disponer de medios para protegerse³⁷, y los hogares más pobres, que han quedado rezagados en el proceso de crecimiento económico y a menudo están racializados, son los más amenazados por el colapso medioambiental. Los investigadores hablan de un proceso de “colonización atmosférica”³⁸ y el Secretario General lo considera un caso de “racismo estructural”³⁹.

14. Estas constataciones, por turbadoras que puedan ser, no se ponen en duda. El Relator Especial extrae la siguiente conclusión: los hogares con bajos ingresos deberían estar mejor protegidos de los efectos de las perturbaciones climáticas y los países pobres deberían recibir más apoyo en sus esfuerzos por adaptarse al cambio climático. Estos dos objetivos deberían aunarse respaldando las medidas adoptadas por los países pobres para establecer niveles mínimos de protección social con el fin de reforzar la resiliencia de los hogares más vulnerables a las crisis vinculadas al cambio climático.

III. Proteger a los pobres de las perturbaciones del cambio climático

15. La cobertura de la protección social sigue siendo muy insuficiente en muchas regiones. Si bien actualmente la mitad de la población mundial tiene acceso a alguna forma de protección social, el 47,6 % (nada menos que 3.800 millones de personas) carecen totalmente de ella, y las que sí gozan de protección rara vez disfrutan de toda la gama de garantías de seguridad social definidas en la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202), de la OIT, aprobada por unanimidad en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012. En los 50 países más vulnerables al cambio climático solo tiene cobertura el 25 % de la población, lo que deja a 2.100 millones de personas desprotegidas, y en los 20 países más vulnerables la tienen menos de 1 de cada 10 personas (el 8,7 %), por lo que 364 millones de personas se ven abandonadas a su suerte⁴⁰. Además, incluso cuando existen sistemas de protección social, no suelen estar bien preparados para hacer frente a crisis covariantes, como los fenómenos meteorológicos extremos relacionados con el cambio climático que afectan simultáneamente a comunidades enteras o a grandes grupos de población. Dichas crisis no solo aumentan la demanda de protección social, sino que reducen los ingresos públicos, lo que tensiona enormemente unos sistemas que con frecuencia carecen de capacidad para responder con eficacia. ¿Qué podemos hacer?

A. Seguros privados

16. Los seguros privados pueden proporcionar algún tipo de protección frente a la pérdida de bienes como cosechas, viviendas y otras instalaciones o ganado. Los mecanismos de seguro indexado (o paramétrico), que prevén desembolsos no en función de las pérdidas reales, sino en caso de siniestros como sequías, inundaciones o corrimientos de tierras, pueden dar acceso a pagos rápidos y mitigar los riesgos morales (aquellos que los afectados pueden estar más inclinados a asumir porque tienden a creer que la aseguradora cubrirá el costo de los daños)⁴¹. Las aseguradoras también pueden rebajar las primas a los clientes que

³⁶ PNUMA, *Emissions Gap Report 2024*, pág. 12.

³⁷ A/HRC/57/30, párr. 6.

³⁸ See Jason Hickel, “Quantifying national responsibility for climate breakdown: An equality-based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary”, *The Lancet Planetary Health*, vol. 4, núm. 9 (septiembre de 2020).

³⁹ A/HRC/57/30, párr. 6.

⁴⁰ OIT, *World Social Protection Report 2024–2026*, págs. 51 y 52.

⁴¹ Lisa Dale, *Climate Change Adaptation: An Earth Institute Sustainability Primer*, pág. 103.

adopten medidas preventivas, como instalar puertas a prueba de inundaciones o sistemas de alerta temprana⁴².

17. No obstante, a medida que aumentan la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos y los costos asociados a ellos, también lo hacen las primas. En 2021, las pérdidas aseguradas causadas por desastres naturales, la mayoría relacionados con el cambio climático, ascendieron a 120.000 millones de dólares (de un total de 280.000 millones de dólares en pérdidas por desastres)⁴³. En 2023, dicha cifra superó los 100.000 millones de dólares por cuarto año consecutivo⁴⁴. Además, los efectos del cambio climático son difíciles de prever y de integrar en los modelos actuariales vigentes, lo que se traduce en el aumento del riesgo de pérdidas actuariales para las aseguradoras, a menos que se ajusten los precios para reflejar los riesgos futuros en lugar de los datos históricos⁴⁵.

18. En los países emergentes y en desarrollo, los seguros privados contra las pérdidas causadas por desastres naturales ya son extremadamente infrecuentes⁴⁶ y, en los Estados muy expuestos y con escasa resiliencia, en particular los afectados por conflictos e inestabilidad política, las pérdidas pronto podrían dejar de ser siquiera asegurables⁴⁷. Con razón el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto ha afirmado que el cambio climático está causando una “crisis de asegurabilidad”⁴⁸. Dicho fenómeno afecta sobre todo a los hogares de renta baja, que tienen más probabilidades de habitar zonas más expuestas a los desastres naturales (donde la tierra y la vivienda son más asequibles) y no pueden trasladarse fácilmente a zonas más seguras ni invertir en viviendas resistentes a los desastres⁴⁹. Se está produciendo un círculo vicioso: los hogares de renta baja no suelen disponer de seguro porque no les resulta asequible o porque residen en zonas de alto riesgo consideradas no asegurables, y ello agrava aún más su vulnerabilidad y los deja más expuestos a futuras crisis.

19. Sin embargo, cabe tener en cuenta que un riesgo no es en sí mismo asegurable o no asegurable. El hecho de que una aseguradora privada lo cubra depende de la capacidad financiera de esta, del marco regulatorio vigente y de la medida en que la administración pública interviene en los casos de desastre más graves⁵⁰. En los Estados Unidos, por ejemplo, algunos estados se plantean que proveedores de seguros respaldados por el Estado actúen como asegurador de último recurso para los propietarios de viviendas que no puedan disponer de cobertura privada⁵¹. La intervención gubernamental podría ser esencial para que los riesgos relacionados con el clima sigan siendo asegurables gracias a la integración de medidas preventivas y de protección, la adopción de modelos de seguro ajustados al riesgo y

⁴² Véase European Insurance and Occupational Pensions Authority, “Impact underwriting. Report on the implementation of climate-related adaptation measures in non-life underwriting practices” (febrero de 2023).

⁴³ Véase Munich Re, “Hurricanes, cold waves, tornadoes: Weather disasters in USA dominate natural disaster losses in 2021”, 10 de enero de 2022.

⁴⁴ Brooke Masters, “Insurers embrace climate change investments as catastrophe costs mount”, *Financial Times*, 15 de octubre de 2024.

⁴⁵ Asociación Internacional de Inspectores de Seguros, *Global Insurance Market Report (GIMAR)* (diciembre de 2023), pág. 52.

⁴⁶ Munich Re, “Natural disaster risks. Rising trend in losses”.

⁴⁷ Foro Económico Mundial, *Global Risks Report 2024*, pág. 45.

⁴⁸ A/HRC/52/28, párr. 20.

⁴⁹ Anisha Deria y otros, “Evaluating implications of flood vulnerability factors with respect to income levels for building long-term disaster resilience of low-income communities”, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 48 (septiembre de 2020).

⁵⁰ Qihao He y Michael Faure, “Mitigation of long-term risks and the role of insurance: A behavioural law and economics perspective”, *European Journal of Risk Regulation*, vol. 14, núm. 4 (diciembre de 2023).

⁵¹ Comisión Presupuestaria del Senado, *Next to Fall: The Climate-Driven Insurance Crisis is Here - and Getting Worse* (diciembre de 2024).

la prestación de apoyo público en caso de desastres extremos⁵², como ocurre con el plan Flood Re puesto en marcha en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte⁵³.

20. En efecto, los Gobiernos reconocen cada vez más la necesidad de intervenir en respuesta a los crecientes riesgos relacionados con el clima. En la reunión que celebraron en 2024 en Italia, los dirigentes del Grupo de los Siete (G7) reconocieron que el aumento de los daños y las pérdidas vinculados a los riesgos naturales ponía a prueba la capacidad de los mercados de seguros privados para ofrecer coberturas adecuadas. Hicieron hincapié en que subsanar la brecha de protección exigía un esfuerzo de colaboración entre múltiples partes, en concreto los Gobiernos, los supervisores de seguros (reguladores del mercado y supervisores de la prudencia) y el sector de los seguros⁵⁴. El G7 alentó el desarrollo de programas de seguros público-privados para aprovechar los puntos fuertes de ambos sectores. Los Gobiernos podrían apoyar los seguros privados mediante la supervisión reguladora y la mejora del acceso a datos sobre riesgos o, cuando no se disponga de soluciones de seguros o reaseguros privados, compartir riesgos y costos mediante asociaciones público-privadas.

21. Dicha idea casa muy bien con el llamamiento a la acción formulado en 2023 por la Asociación Internacional de Inspectores de Seguros, en el que se señaló que los sectores público y privado podían mutualizar sus esfuerzos: mientras que los reguladores debían supervisar el sector de los seguros y los Gobiernos prestar apoyo financiero y garantizar el acceso a los datos y la información, las aseguradoras privadas podían aportar sus conocimientos en materia de suscripción, evaluación de riesgos y gestión de reclamaciones. En dicho llamamiento se estimó que, al compartir riesgos y costos, las asociaciones público-privadas podían reducir el costo global de los seguros de modo que fueran más asequibles para los hogares con rentas bajas y las pequeñas empresas⁵⁵. Por ejemplo, la Comisión de Seguros de Filipinas ha establecido un mecanismo para cubrir los riesgos de tifón, inundación y terremoto, que coopera con las asociaciones de seguros y reaseguros y ha fijado tarifas mínimas para asegurar riesgos de desastre que contribuirán al funcionamiento del mecanismo⁵⁶.

22. En el establecimiento de este tipo de arreglos, que combinan los seguros privados con la intervención pública, debe tenerse en cuenta el denominado riesgo de la caridad, también conocido como “dilema del samaritano”: si los agentes privados dan por supuesto que el Gobierno intervendrá para compensarlos por las pérdidas que puedan sufrir, pueden mostrarse reticentes a contratar una póliza de seguro, lo que hará que para las aseguradoras privadas sea aún más difícil ofrecer una solución⁵⁷. La cobertura obligatoria (como en el sistema de seguros de la Caisse Centrale de Réassurance en Francia) puede ofrecer una solución al respecto y también podría evitar el efecto de “selección adversa”, ya que no solo se cubrirían riesgos malos, sino también buenos, con lo que se introduciría un mecanismo de solidaridad en el sistema. Para lograr que el sistema fuera viable sin crear incentivos perversos, podrían introducirse primas diferenciadas en función de los distintos riesgos y de la adopción de medidas preventivas por los asegurados. Este enfoque permitiría que los Gobiernos actuaran, de hecho, como reaseguradores de último recurso, evitando al mismo tiempo que la intervención gubernamental desplazara a los seguros privados.

⁵² Allianz, “We need a comprehensive concept against extreme weather”, 6 de junio de 2024.

⁵³ Banco Central Europeo y Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, “Towards a European system for natural catastrophe risk management: The possible role of European solutions in reducing the impact of natural catastrophes stemming from climate change” (diciembre de 2024).

⁵⁴ G7 Italia 2024, “High-level framework for public-private insurance programmes against natural hazards” (mayo de 2024), pág. 2.

⁵⁵ Asociación Internacional de Inspectores de Seguros, “A call to action: The role of insurance supervisors in addressing natural catastrophe protection gaps” (noviembre de 2023), págs. 21 y 22.

⁵⁶ *Ibid.*, pág. 22.

⁵⁷ Véase Susanna Paleari, “Disaster risk insurance: A comparison of national schemes in the EU-28”, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 35 (abril de 2019). y Paul A. Raschky y Hannelore Weck-Hannemann, “Charity hazard – A real hazard to natural disaster insurance?”, *Environmental Hazards*, vol. 7, núm. 4 (2007).

23. Los seguros privados, que protegen de la pérdida de bienes, pueden ser complementarios a la protección social, que proporciona seguridad de los ingresos. Esto es cierto incluso cuando los hogares de renta baja no pueden acceder a los seguros privados por no poder costearlos. Si los hogares con mayores ingresos están cubiertos por planes de seguros privados, después de un desastre los fondos públicos de socorro podrán destinarse con más eficacia a los hogares más pobres⁵⁸.

24. En efecto, en varias respuestas al cuestionario enviado a los Estados Miembros para preparar el presente informe se señalaron las ventajas de esta complementariedad. España, por ejemplo, indicó que la protección frente a los riesgos relacionados con el cambio climático se estructuraba en dos instrumentos: un seguro contra riesgos extraordinarios, que daba cobertura a los bienes y personas asegurados, y un seguro agrario combinado, ambos basados en una estrecha colaboración entre los sectores público y privado, a través del Consorcio de Compensación de Seguros y la Entidad Estatal de Seguros Agrarios. Egipto opinó que la protección contra los riesgos relacionados con el cambio climático debía ser una responsabilidad compartida entre el Estado y el sector privado de los seguros, en la que el Estado se encargaría de establecer las políticas de protección social y de prestar apoyo a las familias pobres. El sector privado de los seguros podría ofrecer productos especializados y la coordinación entre ambas partes permitiría lograr una cobertura integral. Eslovenia se refirió a las inundaciones que el país había sufrido en 2023 y que habían puesto de manifiesto lagunas en materia de protección, y señaló que la Agencia de Supervisión de Seguros gubernamental había propuesto un modelo de asociación en que el Gobierno cubriría los riesgos extremos y las aseguradoras cubrirían los demás. Irlanda, México y el Paraguay, entre otros, expresaron posiciones similares.

B. Reducción del riesgo de desastres

25. Los países de ingreso bajo y mediano, donde la cobertura de los seguros es mínima y las capacidades del Estado son limitadas, suelen hacer frente a los fenómenos meteorológicos extremos mediante la asistencia humanitaria internacional. Sin embargo, este mecanismo está alcanzando un punto de inflexión, puesto que la disparidad entre las necesidades humanitarias y la respuesta de la comunidad internacional no deja de agrandarse. En 2023, si bien la asistencia humanitaria internacional se situó en niveles históricamente altos, alcanzando más de 43.000 millones de dólares, los llamamientos interinstitucionales hicieron frente a un déficit de financiación de 32.000 millones de dólares, una cifra récord⁵⁹. Además, las intervenciones son altamente imprevisibles: en 2022, solo el 1,1 % de la financiación destinada a desastres se había organizado con antelación⁶⁰. Los donantes no intervienen o bien lo hacen *a posteriori*, una vez se ha desencadenado la crisis, para rescatar o indemnizar a las víctimas. Se ha señalado que este modelo de respuesta a los desastres una vez ya se han producido no es propio del siglo XXI y que, de hecho, es manifiestamente medieval⁶¹.

26. El único modo de luchar contra la pobreza crónica es pasar de la acción humanitaria a corto plazo a las medidas de desarrollo a más largo plazo con el fin de mejorar la resiliencia frente a las crisis, atajando así sus causas profundas en lugar de limitarse a responder a las necesidades inmediatas de las personas que siguen atrapadas en la pobreza porque carecen de los medios necesarios para recuperarse de las crisis que causan desplazamientos forzados

⁵⁸ Stephane Hallegatte y otros, *Shock Waves. Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* (2016), págs. 157 y 158.

⁵⁹ *Ibid.* y véase Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Global humanitarian overview 2024, August update (snapshot as of 31 August 2024)” (11 de septiembre de 2024), disponible en <https://reliefweb.int/report/world/global-humanitarian-overview-2024-august-update-snapshot-31-august-2024>, pág. 1.

⁶⁰ Véase Michèle Plichta y Lydia Poole, *The State of Pre-arranged Financing for Disasters 2024*, Centre for Disaster Protection (2024).

⁶¹ Daniel J. Clarke y Stefan Dercon, *Dull Disasters? How Planning Ahead Will Make a Difference* (Oxford, Oxford University Press, 2016), pág. 16.

o la pérdida de bienes productivos⁶². Este cambio de paradigma se debe también a la evolución de la naturaleza de la acción humanitaria, que se centra cada vez más en las crisis prolongadas, es decir, en las situaciones en las que los desastres o los conflictos son recurrentes, la gobernanza es frágil y es necesario un apoyo humanitario sostenido. Actualmente, casi una cuarta parte de la población mundial vive en contextos de este tipo y la demanda de ayuda a largo plazo se ha disparado: mientras que en 2014 solo el 29 % de la financiación relacionada con llamamientos humanitarios interinstitucionales se destinó a crisis prolongadas, en 2024 esta cifra aumentó hasta el 91 %⁶³. Las crisis recurrentes y covariantes, en particular las agravadas por el cambio climático, exigen que, más allá de las intervenciones orientadas al socorro, se preste un apoyo previsible y a largo plazo, que pase del enfoque humanitario a otro centrado en el desarrollo⁶⁴.

27. La protección social es esencial en dicha transición, puesto que es una fuente de desarrollo a largo plazo y mejora la capacidad de los hogares para adaptarse a las crisis covariantes⁶⁵. Las crisis y los desastres no pueden prevenirse, pero los Gobiernos pueden planificar con el objetivo de mitigar sus efectos y asegurar que la respuesta sea rápida y llegue a las personas adecuadas⁶⁶. Los casos concretos de sequías, inundaciones o huracanes y su gravedad son difícilmente predecibles, pero su frecuencia sí lo es, por lo que los sistemas nacionales de respuesta pueden planificarse con previsión. Anticiparse a las crisis es justamente la función de la protección social, que debe asegurar que las respuestas no sean improvisadas y que se reserven recursos antes de que se produzca la necesidad de recibirlos. Esto no significa que no sea necesario recurrir, con posterioridad al suceso, a instrumentos como las reasignaciones presupuestarias o la asistencia humanitaria, especialmente en el caso de fenómenos extremos en los que los instrumentos previstos no puedan compensar plenamente las pérdidas sufridas por los hogares. Ambos enfoques, en efecto, deben considerarse complementarios⁶⁷.

28. Los sistemas de protección social se basan en el establecimiento de registros de las personas con derecho a prestaciones (una tarea que hace frente a notables dificultades)⁶⁸ y exigen una sólida capacidad administrativa. Como puso de manifiesto la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), los países con programas de protección social sólidos están mejor preparados para proteger a la población en tiempos de crisis⁶⁹, ya que pueden canalizar mejor las respuestas humanitarias a las crisis climáticas⁷⁰. Más que mediante la ayuda humanitaria, las personas afectadas deberían ser protegidas mediante planes de apoyo basados en derechos que les proporcionen la posibilidad jurídica de recibir prestaciones. De hecho, esto es lo que pretendía la protección social de respuesta ante

⁶² Rachel Sabates-Wheeler y otros, “Strengthening responses at the nexus of social protection, humanitarian aid and climate shocks in protracted crises: BASIC research framing paper” (mayo de 2022), pág. 20.

⁶³ Niklas Rieger y otros, *Falling Short? Humanitarian Funding and Reform* (octubre de 2024), pág. 5.

⁶⁴ Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), párr. 48.

⁶⁵ Véase Christophe Béné, “Social protection and climate change”, *IDS Bulletin*, vol. 42, núm. 6 (noviembre de 2011).

⁶⁶ Evie Calcutt, Barry Maher y Catherine Fitzgibbon, “Emerging lessons in financing adaptive social protection” (2020), pág. 6.

⁶⁷ *Ibid.*, pág. 31.

⁶⁸ Stephen Kidd, Diloá Athias y Idil Mohamud, *Social Registries: A Short History of Abject Failure*, Development Pathways (junio de 2021), pág. ii, donde se señalan importantes errores de asignación en los registros.

⁶⁹ Véase Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, “Looking back to look ahead: A rights-based approach to social protection in the post-COVID-19 economic recovery” (11 de septiembre de 2020).

⁷⁰ FAO y Centro del Clima de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Managing Climate Risks through Social Protection: Reducing Rural Poverty and Building Resilient Agricultural Livelihoods*, pág. 29. Algunos programas de protección social están expresamente vinculados a la necesidad de dar una respuesta inmediata a las crisis, como los desastres naturales. Es el caso, por ejemplo, del programa Baxnaano, puesto en marcha en Somalia en 2019. Véase Afrah Al-Ahmadi y Giuseppe Zampaglione, *From Protracted Humanitarian Relief to State-Led Social Safety Net System: Somalia Baxnaano Program* (enero de 2022).

perturbaciones cuando se acuñó el concepto: aprovechar los sistemas de alerta temprana, la financiación, la planificación y los mecanismos de selección para ampliar las respuestas de protección social a las crisis, reduciendo así la presión sobre los sistemas humanitarios, garantizando la inclusión de las poblaciones vulnerables y fomentando la implicación de las autoridades⁷¹. Por último, los países en los que gran parte de la población vive en la indigencia muestran una mayor fragilidad política y una menor confianza en la administración, lo que dificulta las respuestas lideradas por el Estado a las crisis. Por esa misma razón, la protección social debe considerarse parte esencial de la reducción del riesgo de desastres.

29. Las consultas llevadas a cabo por el Relator Especial para elaborar el presente informe le permitieron recoger una serie de buenas prácticas que ponían de manifiesto que las respuestas humanitarias estaban pasando progresivamente de ser reactivas y ponerse en marcha tras el desencadenamiento de la crisis a ser proactivas y anteriores a la crisis⁷². Pese a ello, es necesario pasar de un enfoque humanitario a una protección social basada en los derechos. Garantizar a las personas unos niveles mínimos de protección social en forma de derecho a prestaciones que puedan reclamar no solo fomenta la resiliencia antes de la crisis, sino que contribuye a que, una vez se produce el desastre, la ayuda llegue a las personas adecuadas. Además, reduce el riesgo de corrupción y favoritismo en la prestación de la ayuda y también el porcentaje de no percepción de las formas de ayuda que puedan existir.

C. Protección social adaptativa

30. El concepto de protección social adaptativa se acuñó para reconocer la necesidad de integrar la protección social con la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres y aunar así estas tres esferas de la intervención pública⁷³. Con él se reconfiguran los sistemas de protección social para reforzar la adaptación a las crisis covariantes y establecer medios de vida más resilientes frente al clima. De este modo, se introduce flexibilidad y se mejora la coordinación entre la adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo de desastres y la protección social⁷⁴.

31. La protección social adaptativa va más allá de la protección social de respuesta ante perturbaciones, incorporando también una visión a largo plazo para aumentar la resiliencia de los hogares⁷⁵. Sus objetivos son contribuir a la preparación ante las crisis mediante la acumulación de bienes y la difusión de información a través de la asistencia social, ayudar a hacer frente a las crisis ajustando los conjuntos de prestaciones y aumentando el número de beneficiarios, según se requiera, y facilitar la adaptación a futuras crisis⁷⁶.

32. El Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 señala que “enfrentar los factores subyacentes al riesgo de desastres mediante inversiones públicas y privadas basadas en información sobre estos riesgos es más rentable que depender principalmente de la respuesta y la recuperación después de los desastres, y contribuye al desarrollo sostenible” y recomienda recurrir a las “redes de protección social como medidas de reducción del riesgo de desastres vinculadas a programas de mejora de los medios de vida e integradas en esos programas, a fin de asegurar la resiliencia ante las crisis a nivel de los hogares y las comunidades”⁷⁷. En el 28º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrado en Dubái en 2023, los Estados partes se comprometieron a “reducir sustancialmente los efectos adversos del cambio climático en la erradicación de la pobreza y los medios de subsistencia,

⁷¹ Véase Clare O’Brien y otros, *Shock-Responsive Social Protection Systems Research*, informe de síntesis, Oxford Policy Management (enero de 2018).

⁷² En este sentido, destaca el modelo de ayuda transicional para el desarrollo impulsado por Alemania.

⁷³ Véase Katherine Vincent, Tracy Cull, “Adaptive social protection: Making concepts a reality. Guidance notes for practitioners” (diciembre de 2012), que puede consultarse en https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dmfile/ASPGuidanceNotes_FINAL.pdf.

⁷⁴ Martina Ulrichs, Rachel Slater, *How Can Social Protection Build Resilience? Insights from Ethiopia, Kenya and Uganda*, Overseas Development Institute (2016), pág. 4.

⁷⁵ Véase Christoph Béné, “Social protection and climate change”.

⁷⁶ Thomas Bowen y otros, *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks*, Banco Mundial (2020).

⁷⁷ Párrs. 19 j) y 31 g).

en particular promoviendo el uso de medidas de protección social adaptativas en beneficio de todos⁷⁸. El Fondo de Respuesta a las Pérdidas y los Daños, que se trató en esa misma Conferencia, se creó en el entendimiento de que los bancos multilaterales de desarrollo (incluido el Banco Mundial) y la OIT redoblarían su apoyo a los mecanismos de protección social adaptables.

33. Los programas que integran la reducción del riesgo de desastres y la protección social son cada vez más comunes en África y Asia meridional⁷⁹. El Programa de Redes de Seguridad Productivas en Etiopía y el Programa de Redes de Seguridad contra el Hambre de Kenia, por ejemplo, han demostrado su capacidad para ampliar sus programas de redes de seguridad horizontalmente en función de las necesidades generadas por la sequía y la correspondiente inseguridad alimentaria⁸⁰.

34. En la región del Sahel, los Gobiernos han ampliado considerablemente sus sistemas nacionales poniendo en marcha programas centrados en la resiliencia, la inclusión productiva y la respuesta a las crisis, como el Programme National de Bourses de Sécurité Familiale en el Senegal o el programa Tekavoul en Mauritania. Además, han establecido registros sociales en los que figura información sobre aproximadamente el 68 % de los hogares pobres y vulnerables⁸¹ y han mejorado los sistemas de alerta temprana para que el uso de imágenes de satélite permita una mayor previsión de las sequías y de las posibles crisis de inseguridad alimentaria, de modo que se activen las respuestas de protección social⁸². También están estableciendo mecanismos de financiación, como el Fonds National de Réponse aux Crises Alimentaires et de Nutrition en Mauritania⁸³, para gestionar los recursos antes de las crisis y poder prestar así un apoyo más oportuno. Países como el Chad están incluyendo a las poblaciones refugiadas en sus sistemas nacionales de protección social. Los asociados clave de la región también han promovido la convergencia y alineación de su apoyo con los programas de los países y utilizan los sistemas nacionales para canalizar sus ayudas, contribuyendo así a ampliar el alcance y la eficacia de la protección social adaptativa en la región. Dichos programas mejoran la resiliencia frente al cambio climático de una forma eficaz con respecto a los costos.

35. Para mejorar la resiliencia y la adaptación de los más vulnerables al cambio climático es fundamental aprovechar y seguir reforzando la capacidad de los países para prestar una protección social adaptativa. Los sistemas de protección social adaptativa bien establecidos garantizan el alcance, la eficiencia y la eficacia de las intervenciones de refuerzo de la resiliencia a gran escala. En cuanto al alcance, los mecanismos de protección social se encuentran en una posición inmejorable para llegar a las poblaciones más afectadas por el cambio climático gracias a las infraestructuras de identificación de beneficiarios, como registros sociales, las bases de datos de beneficiarios y los sistemas de alerta temprana, muchos de ellos ya establecidos y operativos en numerosos países. Dichos sistemas contribuyen a que las intervenciones se dirijan a los hogares y comunidades más vulnerables, en particular los que corren un mayor riesgo de verse afectados por las crisis climáticas. La protección social adaptativa mejora la eficiencia mediante la racionalización de la prestación de apoyo a gran escala a través de plataformas digitales integradas de pago, lo que reduce los costos de transacción y las pérdidas y facilita que se den respuestas oportunas a las crisis climáticas. Por último, puede ser muy eficaz para adquirir resiliencia ante el clima a largo plazo, ya que combina las medidas inmediatas de respuesta a las crisis con las intervenciones

⁷⁸ Decisión -/CMA.5 (13 de diciembre de 2023), que puede consultarse en https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_8a_gga.pdf, párr. 9.

⁷⁹ Véase Alex Arnall y otros, *Adaptive Social Protection: Mapping the Evidence and Policy Context in the Agriculture Sector in South Asia*, Institute of Development Studies (2010).

⁸⁰ Véase Thomas Bowen y otros, *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks*.

⁸¹ *Sahel Adaptive Social Protection Program, Annual Report, Fiscal Year 2024*, pág. 13; y Valentina Barca y otros, *The Challenge of Coordination and Inclusion: Use of Social Registries and Broader Social Protection Information Systems for Capturing Multiple Vulnerabilities in West Africa* (2023).

⁸² Aline Coudouel, Silvia Fuselli y Mira Saidi, *Stress Testing Adaptive Social Protection Systems in the Sahel* (2023).

⁸³ Rafael Van der Borgh, Oscar A. Ishizawa y Matthieu Lefebvre, "Financing food insecurity risk – a proactive approach: The Mauritania National Fund for Food and Nutrition crisis response" (2023).

que promueven la diversificación de los medios de subsistencia, la acumulación de bienes y la capacidad de adaptación. Al integrar la adaptación al cambio climático con la protección social, los Gobiernos y los financiadores pueden ampliar rápidamente el apoyo aprovechando las estructuras existentes en lugar de tener que crear sistemas paralelos completamente nuevos. Con ello se logra distribuir los fondos, de por sí limitados, de forma que se maximice su impacto y se fomenten la sostenibilidad y la resiliencia sistémica.

36. La plena integración de la protección social no solo con la reducción del riesgo de desastres, sino también con la adaptación al cambio climático, es menos frecuente. Pese a ello, algunos programas pueden apoyar los medios de subsistencia y contribuir al mismo tiempo a la adaptación a los efectos lentos del cambio climático y a la reducción del riesgo de desastres, como las iniciativas que mejoran la base de activos de las personas pobres y ayudan a diversificar sus medios de vida, al tiempo que contribuyen a reforzar los ecosistemas. Entre los ejemplos de estos enfoques doblemente beneficiosos, que satisfacen a la vez las necesidades inmediatas y reducen las vulnerabilidades futuras, figuran la conservación de los manglares, los arrecifes de coral, los humedales y los bosques mediante la gestión comunitaria de los recursos naturales, la ordenación sostenible de las aguas, la mejora de las infraestructuras locales y la gestión de los cultivos⁸⁴. En un informe anterior dedicado a los programas de empleo garantizado, el Relator Especial describió planes que podían mejorar la seguridad de los ingresos y favorecer al mismo tiempo la adaptación al cambio climático⁸⁵.

37. Se pueden adoptar una serie de estrategias para que la protección social se adapte en caso de crisis covariantes (de evolución rápida o lenta) y pueda darles una respuesta eficaz⁸⁶. Los programas que prestan asistencia social mediante transferencias en efectivo o en especie, programas de obras públicas y subsidios alimentarios pueden ajustarse para luchar con más eficacia contra las vulnerabilidades durante una crisis mejorando la cobertura, la puntualidad o la previsibilidad, por ejemplo suspendiendo las condicionalidades, permitiendo los pagos directos en efectivo (manuales) en lugar de los pagos electrónicos durante los desastres naturales o dando prioridad a la expansión de los programas en las zonas vulnerables, como las propensas a sequías y peligros naturales. Además, se pueden intensificar o prolongar las medidas de protección social para responder a las necesidades de los hogares afectados o vulnerables e incluir temporalmente a nuevos beneficiarios.

38. Para que la protección social mejore de forma efectiva la adaptación al cambio climático, es fundamental que se adopte un enfoque basado en los derechos en el que se fijen criterios de elegibilidad y derecho a prestación claros y objetivos y se asegure que las personas a quienes se pretenda beneficiar puedan reclamar sus derechos e impugnar cualquier incumplimiento en las prestaciones que les corresponden⁸⁷. De este modo, proporcionar derechos jurídicamente exigibles permite mejorar la identificación de las personas y hogares que necesitan ayuda (y garantizar que en efecto la reciben), la prestación de la intervención en el momento oportuno (logrando una respuesta temprana en lugar de una respuesta tardía, antes de que los hogares afectados se hayan visto obligados a vender bienes valiosos para sobrevivir o a emigrar de una zona afectada) y la previsibilidad de la ayuda pública.

IV. Solidaridad internacional

39. Por mucho que el mundo entero desee que se refuerce la protección social en los países de ingreso bajo para que cumpla su función de proteger de los riesgos climáticos a las personas en situación de pobreza, solo se lograrán avances con un mayor apoyo internacional. Pero, ¿se puede salvar la solidaridad internacional?

⁸⁴ Task Force on Climate Change, Vulnerable Communities and Adaptation, “Livelihoods and climate change. Combining disaster risk reduction, natural resource management and climate change adaptation in a new approach to the reduction of vulnerability and poverty” (2003), pág. 27.

⁸⁵ A/HRC/53/33, párr. 25.

⁸⁶ Clare O’Brien y otros, *Shock-Responsive Social Protection Systems Research*.

⁸⁷ OIT, *World Social Protection Report 2024–2026*, recuadro 2.4, pág. 26.

A. El declive de la solidaridad

40. En los Estados Unidos, la nueva administración que tomó posesión el 20 de enero de 2025 adoptó en su primer día un decreto de evaluación y revisión de la ayuda exterior que suspendía la asistencia para el desarrollo durante 90 días con el fin de evaluar su eficacia programática y su adecuación a la política exterior del país⁸⁸. El 24 de enero de 2025, el Departamento de Estado envió a todos los responsables de contratación y adjudicaciones y a todos los asociados en la ejecución de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), así como a los demás organismos y oficinas internas pertinentes, unas directrices de aplicación del decreto en las que se preveían órdenes de paralización de las actividades y una instrucción de modificación o suspensión de las adjudicaciones vigentes⁸⁹.

41. La decisión de los Estados Unidos de dar la espalda a la cooperación internacional resulta chocante y está costando vidas en todos los países en desarrollo. Si bien se trata de un caso extremo, esta preocupante tendencia no se limita a un solo país. Entre 1990 y 2022, el porcentaje de asistencia oficial para el desarrollo que la Unión Europea destinó a los países menos adelantados disminuyó del 52 % al 19 % del total⁹⁰, una tendencia que continúa. Según algunas estimaciones, la reducción media de las ayudas a los países menos adelantados podría representar el 35 % para el período 2025-2027 con respecto a las cantidades destinadas durante el período 2021-2024⁹¹. La Unión Europea se centra cada vez más en su estrategia Global Gateway, que consiste en privilegiar las inversiones de importancia estratégica para la institución con el objetivo particular de facilitar el acceso a minerales esenciales frente a las modalidades de apoyo que podrían contribuir en mayor medida a la reducción de la pobreza. Salvo contadas excepciones, los Estados miembros de la Unión Europea están reduciendo, a veces drásticamente, el presupuesto dedicado a la asistencia oficial para el desarrollo. Por ejemplo, en el período 2023-2024, Alemania redujo su presupuesto de asistencia para el desarrollo en 2.700 millones de euros y su presupuesto de ayuda humanitaria en 930 millones⁹². Francia, que en los últimos años había aumentado paulatinamente su presupuesto de ayuda exterior y se había fijado para 2025 el objetivo de dedicar el 0,7 % de su ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo, ha pospuesto dicha meta y, además, ha invertido la tendencia: redujo el volumen de su asistencia en 742 millones de euros en 2024 y en más de 2.000 millones de euros en 2025⁹³. Podrían citarse muchos otros ejemplos.

42. En efecto, se esperan nuevos recortes en 2025. Muchos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) con elevados niveles de deuda están adoptando medidas de austeridad que contemplarán reducciones del gasto en asistencia. Los países europeos en particular están reasignando importantes partidas presupuestarias a gastos de defensa en previsión de las nuevas amenazas a la paz y la seguridad derivadas del expansionismo neoimperialista. La decisión anunciada por el Reino Unido en febrero de 2025 de recortar su presupuesto de ayuda para el desarrollo del 0,5 % al 0,3 % del producto interno bruto para poder aumentar el presupuesto de defensa del 2,3 % al 2,5 % ilustra esta tendencia⁹⁴.

⁸⁸ Puede consultarse en <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/reevaluating-and-realigning-united-states-foreign-aid/>.

⁸⁹ Puede consultarse en <https://www.cogr.edu/sites/default/files/Notice%20on%20Implementation%20of%20Executive%20Order%20on%20Reevaluating%20and%20Realigning%20United%20States%20Foreign%20Aid.pdf>.

⁹⁰ Véase <https://www.devex.com/news/eu-aid-to-least-developed-countries-is-trending-way-down-108620>.

⁹¹ Véase <https://www.devex.com/news/scoop-the-eu-aid-cuts-revealed-108390>.

⁹² Véase <https://www.devex.com/news/special-saturday-edition-eu-aid-s-annus-horribilis-108976>.

⁹³ Véase <https://focus2030.org/La-France-revient-sur-ses-engagements-en-matiere-d-aide-publique-au>.

⁹⁴ Véase <https://www.reuters.com/world/uk/uk-defence-spending-reach-25-gdp-by-2027-pm-starmer-says-2025-02-25/>.

43. En este contexto y tendencia, el Relator Especial hace un llamamiento a renovar el compromiso con el multilateralismo. En los 26 países más pobres del planeta, únicamente el 9,7 % de la población tiene acceso a una protección social mínima⁹⁵. La principal razón de que la cifra sea tan baja es el margen fiscal insuficiente. Si bien la falta de voluntad política, la escasa capacidad administrativa y el peso del sector informal son también importantes factores explicativos, la financiación sigue siendo clave: si los países más pobres recibieran mayores niveles de apoyo internacional, en lugar de ser castigados por las agencias de calificación y los acreedores externos por invertir en protección social, estarían más dispuestos a progresar y crearían la capacidad necesaria para mejorar tanto la recaudación de los ingresos internos como el gasto social. ¿Es posible lograrlo?

B. Déficit de financiación

44. El gasto adicional total necesario en los países de ingreso bajo para garantizar el acceso universal a cinco garantías fundamentales de protección social (prestación por hijo a cargo, por discapacidad o por maternidad, pensión de jubilación y subsidio de desempleo) y a la asistencia sanitaria esencial asciende a 308.500 millones de dólares al año en términos absolutos⁹⁶. Este déficit de financiación representa el 52,3 % del producto interno bruto de los países de ingreso bajo, siendo cuatro veces superior a su gasto público actual y hasta 28 veces superior a su gasto en protección social⁹⁷. Sin asistencia internacional, los países de ingreso bajo serán sencillamente incapaces de realizar las inversiones necesarias.

45. Como ha subrayado el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la responsabilidad histórica de los grandes emisores de gases de efecto invernadero impone a las economías más avanzadas el deber de apoyar la adaptación al cambio climático en los países más afectados⁹⁸, lo que podría lograrse mediante el establecimiento de niveles mínimos de protección social que tengan en cuenta el clima. La solidaridad internacional no reemplaza las reformas nacionales ni las medidas destinadas a lograr una mayor movilización de los recursos internos, pero es un factor facilitador esencial, que crea las condiciones necesarias para que los esfuerzos en este sentido obtengan resultados.

C. Opciones de financiación

46. En su contribución a la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, el Relator Especial formuló varias propuestas para aumentar la financiación de la protección social. Dichas propuestas se resumen en el anexo del presente informe.

47. Por otro lado, además, teniendo en cuenta que la protección social es esencial para lograr la adaptación al cambio climático, podría destinarse a ella la financiación para el clima. Los fondos multilaterales para el clima, como el Fondo Verde para el Clima, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Fondo de Adaptación y el Fondo de Respuesta a las Pérdidas y los Daños, junto con los bancos multilaterales y bilaterales de desarrollo y las asociaciones de financiación para el clima, como las Asociaciones para una Transición Energética Justa y el Escudo Mundial contra los Riesgos Climáticos, pueden canalizar la financiación hacia la protección social. El Proyecto Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático (PROEZA) en el Paraguay, la iniciativa de adaptación de la agricultura al cambio climático en Filipinas, el programa de fomento de la resiliencia de las comunidades, los humedales, los ecosistemas y las cuencas hidrográficas en Uganda, así como el proyecto que vincula la adaptación al clima y la protección social a través de la planificación descentralizada en Mozambique, han recibido financiación del Fondo Verde para el Clima, y el Escudo Mundial contra los Riesgos Climáticos ha apoyado la ampliación de la protección social en respuesta a la sequía en Malawi.

⁹⁵ OIT, *World Social Protection Report 2024–2026*, pág. 53.

⁹⁶ Umberto Cattaneo y otros, *Financing Gap For Universal Social Protection: Global, Regional and National Estimates and Strategies for Creating Fiscal Space* (2024), pág. 16.

⁹⁷ *Ibid.*, pág. 6.

⁹⁸ A/HRC/55/37, párrs. 15 a 17.

48. El potencial de estas sinergias sigue en gran medida sin explotar. Recientemente, la OIT ha lamentado que, si bien la protección social es esencial para la mitigación, la adaptación y la respuesta a las pérdidas y los daños en el ámbito del cambio climático, solo 20 de las 196 contribuciones determinadas a nivel nacional presentadas reservan un papel a la protección social en la esfera de la acción climática y un número aún menor mencionan medidas concretas para el fortalecimiento de los sistemas⁹⁹. La próxima presentación de las contribuciones determinadas a nivel nacional actualizadas en la 30ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que se celebrará a finales de 2025, representa una oportunidad para que los países integren la protección social en la acción climática.

D. Poner en práctica la solidaridad

49. Al adoptar la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202), y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, los Gobiernos prometieron apoyar los esfuerzos de los países de ingreso bajo para establecer niveles mínimos de protección social. Para que cumplan su palabra, podría crearse una nueva ventanilla que ofreciera una financiación previsible a los países que presenten planes de acción plurianuales para la expansión de la protección social, por ejemplo mediante el fomento de la capacidad para mejorar la movilización de los recursos nacionales. La prestación de una asistencia anual puntual no bastará: en su anterior función como Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, el Relator Especial ya lamentó la imprevisibilidad de una asistencia que variaba de un año a otro, lo que no permitía a los países beneficiarios planificar sus medidas de desarrollo¹⁰⁰.

50. Para complementar la protección social adaptativa es necesario un mecanismo de reaseguro que ayude a los países a superar las crisis que aumentan la demanda de protección social al tiempo que reducen los ingresos públicos del Estado. La incertidumbre sobre las crisis que puedan afectar en el futuro a sus economías es un importante factor disuasorio para que los países pobres establezcan programas de protección social basados en los derechos, puesto que son conscientes de que sus recursos fiscales pueden verse diezmados si un acontecimiento adverso hace aumentar bruscamente las necesidades de la población¹⁰¹.

51. La pandemia de COVID-19 reavivó el consenso sobre la necesidad de reforzar la solidaridad internacional al servicio de la financiación de la protección social con el fin de respaldar los esfuerzos de los países pobres por subsanar las deficiencias en materia de protección social y acceso a la atención de la salud que la crisis sanitaria puso al descubierto. La propuesta del Relator Especial de crear un fondo mundial para la protección social, detallada en un informe anterior¹⁰², recibió el respaldo de los sindicatos de ámbito mundial y de la Coalición Global por los Pisos de Protección Social, que reúne a más de 100 sindicatos y organizaciones no gubernamentales de todo el mundo. Los Gobiernos y los interlocutores sociales también respaldaron la propuesta del Relator Especial en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2021, en la que encomendaron a la Organización Internacional del Trabajo que explorara “opciones para movilizar recursos internacionales destinados a la protección social” e iniciara y participara en “discusiones sobre propuestas concretas relativas a un nuevo mecanismo de financiación internacional, como un fondo mundial para la protección social, que podría complementar y apoyar los esfuerzos de movilización de recursos nacionales a fin de lograr la protección social universal”¹⁰³.

⁹⁹ OIT, *World Social Protection Report 2024–2026*, pág. 74.

¹⁰⁰ A/HRC/10/5, párr. 11.

¹⁰¹ A/HRC/9/23, párr. 44.

¹⁰² A/HRC/47/36.

¹⁰³ Conferencia Internacional del Trabajo, 109º período de sesiones, *Actas*, ILC.109/Acta núm. 7A, párr. 21 c).

52. Dicho mandato sigue en gran medida sin cumplirse. La OIT encargó un estudio sobre la propuesta de creación de un fondo mundial para la protección social¹⁰⁴, pero no ha iniciado discusiones sobre propuestas concretas para su aplicación ni ha participado en ellas. Pese a ello, el Secretario General señaló en Nuestra Agenda Común que la creación de un fondo mundial para la protección social podría ayudar a los países a aumentar, con el tiempo, los niveles de financiación dedicados a la protección social. Actualmente, la propuesta de creación del fondo se debate en el marco del Acelerador Mundial del Empleo y la Protección Social para Transiciones Justas, una visión presentada por el Secretario General en septiembre de 2021 que pretende, entre otras cosas, universalizar los pisos de protección social.

53. Un nuevo mecanismo de financiación internacional que apoyara los esfuerzos de los países pobres por establecer niveles mínimos de protección social proporcionaría una fuente de financiación fiable y previsible a los países que carecen de la capacidad fiscal necesaria para alcanzar progresos en este ámbito, de modo que esos niveles mínimos podrían diseñarse aplicando un enfoque basado en los derechos (de conformidad con la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202)), con lo que se superarían los sistemas basados en transferencias puntuales y limitadas de efectivo y se lograría que los Gobiernos adoptaran un compromiso exigible con sus poblaciones. La creación de tal instrumento proporcionaría a los países un incentivo positivo para invertir en protección social, mientras que ahora, en el contexto de niveles elevados de endeudamiento, los países que realizan inversiones en ese sentido se ven penalizados por las agencias de calificación y los mercados financieros, ya que invertir en protección social genera, a corto plazo, un mayor déficit público. Además —lo que es más importante si cabe en el contexto del presente informe—, dicho instrumento daría a los países que se comprometieran a proporcionar a su población niveles mínimos de protección social un seguro contra las crisis covariantes, como las causadas por los desastres climáticos, gracias al aumento del nivel de apoyo internacional en las crisis, en que crece la demanda de protección social al tiempo que disminuyen los ingresos públicos.

54. Pese a lo que muchas veces se cree erróneamente, el fondo mundial para la protección social no prevé crear una nueva institución, sino aprovechar y coordinar los mecanismos y organizaciones existentes para fomentar el apoyo a los sistemas de protección social dirigidos por los países. El Relator Especial ha propuesto que la gobernanza del fondo se base en la actual Alianza Mundial por la Protección Social Universal para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aproveche la experiencia del Programa Mundial de Referencia de la OIT sobre el Establecimiento de Pisos de Protección Social para Todos y, para la administración de los compromisos financieros, coopere con la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples. Este mecanismo de reaseguro se basaría en las instituciones existentes, pero también tendría como objetivo aumentar los recursos disponibles en apoyo del establecimiento de niveles mínimos de protección social y crear incentivos para que los países de ingreso bajo inviertan en esta esfera.

55. Si se pusiera como condición para recibir financiación por conducto del fondo mundial que los países beneficiarios invirtieran más en protección social mediante la movilización de recursos nacionales, podría irse generando un círculo virtuoso que incentivaría dicha movilización. El fondo también podría actuar como una red de seguridad financiera durante las crisis económicas, climáticas o sanitarias y aceleraría el avance hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular los objetivos 1 y 3, relativos a la erradicación de la pobreza y a la mejora de la salud y el bienestar, respectivamente. Ello permitiría a los países dejar de depender de la asistencia humanitaria puntual y a corto plazo y adquirir gradualmente el margen de maniobra fiscal necesario para financiar la protección social sin apoyo externo. La inversión en protección social puede tener un alto rendimiento, ya que fomenta la creación de capital humano, tiene importantes efectos multiplicadores en la economía local y contribuye a la resiliencia en tiempos de crisis. El fondo prestaría un mayor apoyo en caso de crisis, por ejemplo al producirse un desastre

¹⁰⁴ Nicola Yeates y otros, *A Global Fund for Social Protection: Lessons from the Diverse Experiences of Global Health, Agriculture and Climate Funds*, documento de trabajo núm. 97 de la OIT (2023).

relacionado con el clima, por lo que constituye un instrumento internacional necesario para complementar la protección social adaptativa.

V. Conclusiones y recomendaciones

56. La protección social es una herramienta esencial para contrarrestar los efectos de la crisis climática y debe ocupar un lugar central en el debate sobre el cambio climático. Para mejorar la protección frente a los riesgos vinculados al clima, deberían reforzarse los sistemas de protección social aumentando sus capacidades institucionales, financieras y operativas de modo que puedan prestar un apoyo integral adecuado a las personas en situación de pobreza afectadas por los desastres relacionados con el cambio climático. Proporcionar a la población esa protección mejorada permitirá también obtener los máximos efectos de la financiación para el clima, logrando que llegue a las personas más afectadas por el cambio climático.

57. Si bien los seguros privados contra los riesgos climáticos pueden tener un papel importante en la protección de los bienes, solo serán viables si los Gobiernos ponen remedio a la crisis de asegurabilidad. Esos seguros no pueden sustituir a los sistemas de protección social financiados con fondos públicos, que protegen contra las consecuencias de las perturbaciones climáticas en la seguridad de los ingresos.

58. La solidaridad internacional debería apoyar los esfuerzos nacionales de los países en desarrollo, en particular los de ingreso bajo, por establecer niveles mínimos de protección social. El Relator Especial se une al llamamiento mundial a la acción lanzado por la OIT y la Alianza Mundial por la Protección Social Universal para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el que se plantea la meta de lograr un aumento anual mínimo de dos puntos porcentuales en el indicador 1.3.1. del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, que mide la cobertura efectiva por al menos una prestación en metálico¹⁰⁵. Como ha señalado el Secretario General¹⁰⁶, ello sería consecuente con la responsabilidad histórica que atañe a los países industrializados por ser los mayores emisores de gases de efecto invernadero.

59. La Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social brindarán una ocasión única para reiterar los compromisos existentes en materia de niveles mínimos de protección social. En ambos foros debería avanzarse hacia la creación de un fondo mundial para la protección social como nuevo instrumento que permitiría al Programa Mundial de Referencia de la OIT sobre el Establecimiento de Pisos de Protección Social para Todos canalizar el apoyo internacional hacia el establecimiento de niveles mínimos de protección social basada en los derechos mediante una financiación que sería previsible gracias a la elaboración de planes de acción plurianuales.

¹⁰⁵ Véase <https://www.social-protection.org/gimi/Media.action?id=20344>.

¹⁰⁶ A/HRC/57/30, párr. 58.

Anexo

Financing social protection floors: options presented to the Fourth International Conference on Financing for Development (Seville, Spain, 30 June–3 July 2025)

1. In a contribution to the Fourth International Conference for the Financing for Development (FfD4), the Special Rapporteur reviewed a range of options that could be explored to support the establishment of social protection floors in LICs.¹ He provides a brief summary here.

1. Official development assistance

2. ODA could play a role, if donor countries met their pledges and allocated a significant portion of aid to social protection. In 2023, ODA from the OECD's Development Assistance Committee countries reached a record \$223.7 billion.² The average ODA contribution from high-income countries in 2023 was just 0.37% of gross national income (GNI), however, falling well short of the internationally agreed target of 0.7% of GNI.³ And only a small fraction of ODA goes to social protection: in 2023, DAC bilateral ODA allocated to social protection (\$1,570 million) represented 1.44% of bilateral sector-allocable ODA (\$108,818 million).⁴

3. If donor countries were to meet the 0.7% of GNI target, nearly \$200 billion in additional funds could be made available annually, increasing total ODA to \$423.2 billion annually.⁵ And if, consistent with the Addis Ababa Action Agenda (reflecting commitments contained in both the Monterrey Consensus and the Doha Declaration on Financing for Development), rich countries dedicated 0.2% of GNI to ODA to support the LDCs, \$120.9 billion would be directed to LICs – a substantial increase from the current \$22.4 billion.⁶ Even a partial allocation of this amount to social protection – such as 25% of total ODA, or \$30.2 billion – could cover one tenth of the social protection financing gap in LICs.

4. Donor fatigue, however, and competing priorities facing rich countries, make it unlikely that ODA will increase in the next few years. Other financing options should be explored.

2. Debt-for-social protection swaps

5. 3.3 billion people live in countries where interest payments on debt exceeds spending on either education or health.⁷ In 2023, total debt servicing costs (i.e. the sum of principal repayments and interest paid on total long-term debt) for low- and middle-income countries reached a record of \$1.2 trillion, more than double the amount recorded a decade ago.⁸ LICs alone spent approximately \$13.1 billion on debt servicing, which represents 4.2% of the financing gap for social protection floors.⁹

6. Debt-for-social protection swaps offer a mechanism to reallocate resources from debt servicing to essential social services: creditors agree to cancel or restructure part of a debtor country's debt, deducting the equivalent amount from their ODA budget, in exchange for a

¹ [Financing Social Protection Floors: Contribution of the Special Rapporteur to FfD4 \(30 June–3 July 2025\) – Olivier De Schutter](#).

² [Levels in 2023 – preliminary data](#), p. 1.

³ Ibid.

⁴ OECD Creditor Reporting System (2024).

⁵ OECD Data Explorer, DAC1: Flows by provider (ODA+OOF+Private), as at 10.01.2025.

⁶ OECD Data explorer, CRS: Creditor Reporting System (flows), Low-income countries (World Bank), as at 10.01.2025.

⁷ [A world of debt 2024 | UN Trade and Development \(UNCTAD\)](#), p. 18.

⁸ World Bank, *International Debt Report 2024* (Washington, DC: 2024), p. xv.

⁹ [Data.worldbank.org](https://data.worldbank.org), Debt service on external debt, total (TDS, current US\$), as at 01.03.2025.

binding commitment from the debtor that freed-up resources will be directed toward social protection programmes.

3. Special Drawing Rights

7. The International Monetary Fund (IMF) could issue new Special Drawing Rights (SDRs) based on need rather than quota, providing LICs with liquidity without increasing their debt burden.¹⁰ This would enable them to finance critical investments in social protection, healthcare, and economic recovery, particularly during crises.

8. The distribution of SDRs based on IMF member countries' quotas, which are determined by the relative size of their economies, disproportionately favours wealthier nations. In the 2021 allocation of \$650 billion to stabilise the global economy during the COVID-19 pandemic, only \$21 billion (3.2%) went to LICs, despite their greater need.¹¹ The UN's High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism has urged a fundamental review of this allocation mechanism.¹² In 2009, the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System proposed annual SDR emissions of \$150–\$300 billion equivalent to the reduction in global purchasing power resulting from reserve accumulations.¹³ More recently, the Prime Minister of Barbados has called for the annual issuance of 500 billion SDRs (\$650 billion) to help finance the transition to renewable energy.¹⁴ Allocating \$650 billion a year to countries according to population and need would allow LICs, despite comprising just 9% of the global population, to receive 27% of SDR allocations rather than the 3.2% allocated in 2021. This would represent approximately \$175 billion, addressing half of their social protection financing gap.¹⁵

4. Solidarity levies

9. Still other innovative financing tools exist. A globally implemented financial transaction tax of 0.1% tax on the trading of stocks and bonds and a 0.01% tax on derivative transactions could yield \$326.9 billion annually, equivalent to 0.43% of global GDP.¹⁶ While most of the revenue raised would be concentrated in high-income countries which have more active financial markets, allocating a share of 9% to LICs (in proportion to their share of the world population) could generate \$29.4 billion, covering 9.5% of their social protection financing gap.

10. International transport benefits from significant tax exemptions despite its environmental impact: aviation and maritime transport account for 2% and 3% of global GHGs respectively. Decarbonizing these sectors through targeted levies could mitigate emissions, enforce the polluter-pays principle, and generate revenue for LICs. A Frequent Flyer Levy starting at \$9 for a second flight and increasing to \$177 for a twentieth within the same year, could raise \$121 billion while shifting the tax burden to frequent travellers.¹⁷ Similarly, the International Maritime Organization is considering a global carbon levy for shipping. Pacific and Caribbean Small Island States propose a levy of \$150 per tonne of

¹⁰ [Financing social protection requires changing the global financial architecture – Jayati Ghosh, 2024](#), p. 3.

¹¹ [2021 General SDR Allocation](#).

¹² High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism (HLAB), *A Breakthrough for People and Planet: Effective and Inclusive Global Governance for Today and the Future* (New York: United Nations University, 2023).

¹³ A/CONF.214/CRP.1 (2009).

¹⁴ [Barbados' Mottley says IMF must help finance the fight against climate change | Reuters](#).

¹⁵ Bernadette O'Hare and Stephen Hall, from the Government Revenue and Development Estimations (GRADE) project at the Universities of St Andrews and Leicester. Social Protection in Low-Income Countries. Submission to the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, 28 November 2024, updated 14 January 2025 (unpublished).

¹⁶ Pekanov and Schratzenstaller, *A Global Financial Transaction Tax – Theory, Practice and Potential Revenues* (2019), p. 46.

¹⁷ Xinyi Sola Zheng and Dan Rutherford, *A global frequent flying levy: Estimated emissions reduction and revenue potential*. International Council on Clean Transportation (ICCT) (Washington D.C., 2022).

CO₂e: this could generate up to \$127 billion annually between 2027 and 2030, with average revenues of \$103 billion per year in the following decade.¹⁸

11. A fossil fuel extraction levy, such as the climate damages tax, imposes a fee on each unit of coal, oil, or gas extracted, calculated based on embedded CO₂ emissions. Designed to start at \$5 per tonne of CO₂e and increase annually, it could generate \$900 billion from OECD countries by 2030 and up to \$3.5 trillion globally.¹⁹ Another approach, a windfall profits tax on excessive fossil fuel and financial sector earnings, could raise between \$212 and \$382 billion globally over two years.²⁰

12. The International Carbon Price Floor, proposed by the IMF, establishes minimum carbon price thresholds of \$75, \$50, and \$25 per tonne of CO₂ for high-, middle-, and low-income countries, respectively, and could mobilize over \$1.4 trillion annually by 2030²¹ – equivalent to the total social protection financing gap in 133 low and middle-income countries.²² Allocating just 9% of this revenue (representing \$126 billion) to LICs based on population share would cover 40.8% of their social protection financing gap.

5. Conclusion

13. The key message is this: combined with the use of climate finance in the service of social protection (see paras. 46–48 of the main report), a range of financing options exist, that could support the establishment of social protection floors in low-income countries, where domestic resource mobilisation is still insufficient. International solidarity should be placed in the service of the fulfilment of the right to social security and encourage further domestic resource mobilisation. If governments are serious about fulfilling their pledge to make social protection floors universal, they should move away from forms of support that are short-term, *ad hoc* and essentially of a humanitarian nature. The FfD4 should lead to clear commitments to expand the fiscal space available to low-income countries to allow them to invest in the future, by establishing social protection floors covering all their populations.

¹⁸ Enes Tunagur, *IMO carbon levy at \$150-\$300 would result in least GDP impact on global economy*, Lloyd's List, July 17, 2024. Retrieved from [https://www.lloydslist.com/LL1149935/Exclusive-IMO-carbon-levy-at-\\$150-\\$300-would-result-in-least-GDP-impact-on-global-economy](https://www.lloydslist.com/LL1149935/Exclusive-IMO-carbon-levy-at-$150-$300-would-result-in-least-GDP-impact-on-global-economy).

¹⁹ Sindra Sharma and David Hillman, *The Climate Damages Tax: A guide to what it is and how it works*, Stamp Out Poverty (London: April 2024), p. 25.

²⁰ Oxfam and Action Aid, *The Power of Windfalls: The potential of windfall profits taxes on top fossil fuel and financial companies* (2024), p. 6.

²¹ [G-20 Note on Alternative Options for Revenue Mobilization, June 2024](#), p. 24.

²² Umberto Cattaneo et al., *op. cit.* p. 15.