



# Asamblea General

Distr. general  
3 de enero de 2020  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

43<sup>er</sup> período de sesiones

24 de febrero a 20 de marzo de 2020

Tema 3 de la agenda

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

## Deuda privada y derechos humanos

### **Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales**

#### *Resumen*

El presente informe tiene por objeto ayudar a entender las vulneraciones de los derechos humanos que se producen en el ámbito de la deuda privada, así como a esclarecerlas, denunciarlas y formular recomendaciones para tratarlas, centrándose específicamente en la deuda que ofrecen a los particulares y los hogares toda una gama de agentes crediticios, los cuales operan tanto en el sector formal como en el informal. Hay dos factores que impulsan el incremento del endeudamiento privado: en primer lugar, la pujanza de la oferta crediticia del sector financiero, cuyos promotores son la liberalización del mercado y el aumento de la financierización, y en segundo lugar, la reconfiguración de muchas de las necesidades humanas de reproducción social que se convierten en necesidades financieras insatisfechas, unida al estrepitoso fracaso del Estado en cuanto a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de todos. El Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Juan Pablo Bohoslavsky, estudia las repercusiones negativas que tienen, para los derechos humanos, las deudas relacionadas con el microcrédito, la salud, la educación y la vivienda, las prácticas abusivas de cobro, como la criminalización de los deudores, las deudas de los consumidores y las deudas migratorias, así como la servidumbre por deudas. La deuda privada puede ser tanto causa como consecuencia de las vulneraciones de los derechos humanos.



## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Deuda privada, y macroeconomía y deuda pública .....	4
III. Deuda de los hogares y criterios de derechos humanos .....	7
IV. Tipología del endeudamiento privado de los hogares: causa y consecuencia de las vulneraciones de los derechos humanos.....	9
A. Microcrédito y deuda .....	9
B. Deuda sanitaria .....	11
C. Deuda educativa.....	12
D. Deudas de vivienda y servicios públicos .....	13
E. Cobro coactivo de deudas, prácticas abusivas de cobro y criminalización de los deudores.....	15
F. Deuda de los consumidores .....	16
G. Deuda migratoria .....	18
H. Servidumbre por deudas .....	19
V. Conclusiones .....	19
VI. Recomendaciones.....	21

## I. Introducción

1. Conforme declaró el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 40/08, la cuestión de la deuda externa, tanto pública como privada, está íntimamente ligada al aumento de la desigualdad en el mundo y a los obstáculos derivados de la carga de la deuda que se oponen al desarrollo humano sostenible, que comprende el cumplimiento de lo dispuesto en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible gracias a una financiación adecuada. En este sentido, la Asamblea General ya ha advertido, en su resolución 71/215, del aumento del endeudamiento privado y público en muchos países en desarrollo y ha destacado la necesidad de proseguir con los esfuerzos para corregir los puntos débiles y los desequilibrios sistémicos y para reformar y fortalecer el sistema financiero internacional.

2. El incremento de la deuda privada de debe, en gran medida, a la deuda empresarial y, en menor medida, a la deuda de los hogares, los préstamos y los títulos de deuda<sup>1</sup>, lo que tiene profundas repercusiones directas en los sistemas económicos y financieros mundiales y en la capacidad de los Estados de cumplir sus obligaciones de derechos humanos. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), a finales de 2017, el volumen de la deuda mundial ascendía a 213 billones de dólares de los Estados Unidos, suma que equivalía al 262 % del producto interno bruto (PIB) mundial y que representaba un incremento considerable en comparación con las de 2008 (240 %) y 1980 (140 %). La acumulación de un volumen de deuda privada que representaba más de dos tercios de la deuda mundial en 2017 contribuyó, en gran medida, al fuerte aumento general de la deuda<sup>2</sup>, cuyo común denominador fue el endeudamiento privado en moneda extranjera.

3. Como analiza más adelante el Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, las citadas tendencias revelan que ha habido un cambio fundamental en las obligaciones que tienen los Estados de garantizar el acceso, la disponibilidad, la asequibilidad y la calidad del ejercicio de los derechos humanos, en favor del poder de los mercados liberalizados<sup>3</sup>.

4. El objeto del presente informe, que se ha elaborado también a partir de las comunicaciones enviadas por los Estados, las organizaciones de la sociedad civil, los estudiosos y otros interesados en respuesta a la solicitud de aportaciones<sup>4</sup> formulada por el Experto Independiente, es ayudar a entender las vulneraciones de los derechos humanos que se producen en el ámbito de la deuda privada, así como a esclarecerlas, denunciarlas y formular recomendaciones para tratarlas, centrándose específicamente en las deudas de los particulares y de los hogares. Dentro de la categoría de “deuda de los particulares y de los hogares” se pueden incluir muchas formas de deuda privada, así como diversos tipos de acreedores y deudores. Incluso se puede incluir en ella a las pequeñas empresas familiares que obtienen crédito por cauces formales e informales. Las vulneraciones de derechos humanos más directas y atroces que sufren los prestatarios privados afectan a particulares y hogares endeudados, sobre todo en el caso de las personas y los hogares que viven en la pobreza o la marginación o en el de aquellos a los que se empuja a caer en la “trampa de la deuda”. La deuda empresarial solo se estudiará en un plano general para ofrecer una

<sup>1</sup> Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Trade and Development Report 2019*, págs. 74 y 75.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pág. 76.

<sup>3</sup> Maurizio Lazzarato, *Governing by debt*, Semiotext(e), 2015; Susanne Soederberg, *Debtfare State and the Poverty Industry: Money, Discipline and Surplus Population* (Routledge, 2014).

<sup>4</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ReportPrivateDebt.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ReportPrivateDebt.aspx). El informe se ha basado también en las consultas y los debates numerosos que se mantuvieron con diversos especialistas en Princeton, Nairobi, Buenos Aires y Ginebra, entre octubre y diciembre de 2019. El Experto Independiente da las gracias a todos los especialistas y los interesados, en particular a Friedrich Ebert Stiftung y a la Open Society Foundation, así como al personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), que le ofrecieron aportaciones valiosas.

perspectiva del peso que tiene en la economía mundial. No obstante, la deuda privada empresarial, unida a la deuda de los hogares, también puede repercutir gravemente en la economía, y por tanto en los derechos humanos, como se explica más adelante.

5. La deuda de los hogares no es un problema de por sí. La capacidad de obtener préstamos dentro de los límites de la propia solvencia financiera puede mejorar el nivel de vida de las personas y darles acceso a unos servicios que, de otro modo, quedarían fuera de su alcance, y también puede ayudar a activar y apuntalar la economía. En ocasiones, la deuda de los particulares o de los hogares también puede favorecer la movilidad o la integración sociales y ser un factor determinante de la inclusión social. Sin embargo, el endeudamiento excesivo (entendido, a los efectos del presente informe, como una deuda cuya amortización y cuyos gastos conexos priven al deudor de los recursos que necesita para ejercer sus derechos humanos de manera sostenible), las cláusulas contractuales abusivas y las prácticas de cobro abusivas se convierten en una carga y en una amenaza para los particulares o los hogares, ya que pueden convertirse, para muchos de ellos, en una trampa que ponga en peligro el ejercicio de sus derechos humanos. A este respecto, la actuación del Estado (y de los agentes privados) es vital para contrarrestar el desequilibrio de poder inherente de las partes contractuales, a fin de proteger los derechos humanos de manera eficaz.

## II. Deuda privada, y macroeconomía y deuda pública

6. Los servicios de producción de crédito y de intermediación financiera fuertemente privatizados han sido el principal factor que ha impulsado el fuerte incremento de la deuda privada en las economías en desarrollo desde el decenio de 1980<sup>5</sup>. Después de la crisis financiera de 2008, se han seguido expandiendo el sistema bancario paralelo y otras actividades crediticias, a pesar de los esfuerzos regulatorios realizados. Según la UNCTAD, desde entonces el volumen de los servicios de intermediación financiera extrabancaria se ha duplicado en comparación con el de los servicios de las bancas convencional y pública, y ha registrado un porcentaje del 48,2 % del total de los activos financieros mundiales, que supera el porcentaje (43,9 %) de los bancos comerciales y de las instituciones financieras públicas.

7. A pesar de que el endeudamiento público de los países en desarrollo ascendió al 51 % en 2017, es evidente que el fenómeno más alarmante es el auge sin precedentes de la deuda privada. Si bien cabe achacar una gran proporción de esta deuda privada a que los países en desarrollo de ingresos altos han podido dotarse de unos sistemas financieros y bancarios nacionales más complejos y han tenido mayores facilidades para acceder a los mercados financieros internacionales, también se han observado unas tendencias de incremento del endeudamiento general de los países en desarrollo de ingresos medianos y bajos desde 2012. Por ejemplo, la relación entre la deuda pública y el PIB de los países de ingresos altos pasó del 34 % en 2008 al 50 % en 2017 y su endeudamiento total alcanzó el 215 % del PIB, debido, en gran medida, al pronunciado incremento de la deuda privada en la etapa inmediatamente posterior a la crisis financiera mundial<sup>6</sup>. A pesar de la tendencia alcista de la deuda de los hogares que registraron las economías emergentes, que se incrementó del 25,4 % en 2011 al 40 % en 2018, también la concesión de préstamos a empresas no financieras influyó decisivamente en el aumento general de la deuda privada no financiera.

8. En varios estudios se ha señalado que hay una relación estrecha entre la acumulación de deuda privada, la inestabilidad macroeconómica y las crisis de deuda soberana: el auge de la deuda privada ha ido ligado, en algunos países, a la desaceleración económica y suele constituir un indicador preciso de inestabilidad financiera<sup>7</sup>. Asimismo, el aumento de la desigualdad puede conducir a un exceso de préstamos y empréstitos privados, lo que, a su

<sup>5</sup> UNCTAD, *Trade and Development Report 2019*, pág. 76.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pág. 77.

<sup>7</sup> Juan Pablo Bohoslavsky, "Economic inequality, debt crises and human rights", *Yale Journal of International Law*, vol. 41, núm. 2 (2016).

vez, puede repercutir en la estabilidad financiera y provocar, a la larga, una crisis de la deuda<sup>8</sup>.

9. La deuda de los particulares y de los hogares representa una proporción significativa de la deuda privada de la mayoría de los países y puede resultar de la adopción de una serie de medidas económicas, como medidas de privatización, de austeridad o de flexibilización del mercado laboral, que rebajan el salario de los trabajadores no calificados y alimentan la desigualdad<sup>9</sup>. Por ejemplo, aunque el desempleo haya registrado su cifra más baja en casi cuatro decenios en los países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, los salarios reales no se han recuperado, o han crecido a un ritmo más lento que el del decenio anterior a la crisis financiera de 2008<sup>10</sup>. Por otra parte, han subido los gastos de salud, vivienda, alimentación y educación, pero se han recortado o reducido las prestaciones sociales.

10. A medida que ha aumentado la diferencia entre los ingresos nominales y las necesidades de efectivo, los hogares han recurrido cada vez más al endeudamiento para satisfacer sus necesidades de consumo. Problemas parecidos han afrontado los países en desarrollo, en los que la expansión del crédito al consumo ha contribuido considerablemente al crecimiento del PIB pero muchos consumidores han entrado en un ciclo de endeudamiento excesivo y pobreza, debido a esos préstamos. Incluso el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha reconocido que el crecimiento de la deuda de los hogares puede frenar la recuperación económica, que ya es débil, y prolongar la actual fase de crecimiento escaso<sup>11</sup>.

11. Asimismo, una deuda de los hogares elevada puede repercutir negativamente en la economía. Llegado a cierto punto, el endeudamiento lastra la productividad, el consumo y el crecimiento y provoca un desequilibrio insostenible<sup>12</sup>. Si la deuda privada es demasiado alta, los consumidores y las empresas tienen que desviar una proporción mayor de sus ingresos para pagar los intereses y el principal de esa deuda, con el resultado de que gastan e invierten menos. En varias crisis financieras, el aumento de la deuda de los consumidores ha creado burbujas de activos de inversión, que han dado lugar a un colapso financiero. En muchos casos, la deuda privada se nacionaliza mediante programas de rescate financiero, que agudizan los desequilibrios del sector público y pueden provocar crisis de la deuda soberana<sup>13</sup>. El auge sin precedentes de la deuda privada constituye, sin duda, el mayor pasivo contingente de la deuda pública en caso de crisis de la deuda<sup>14</sup>.

12. Está generalmente reconocido que hay una correlación entre la deuda privada y la desigualdad. En diversos estudios se indica que la deuda de los hogares y la porción de ingresos más elevados están correlacionados positivamente; por tanto, la desigualdad de ingresos aumenta cuando crece la deuda privada<sup>15</sup>. Según la argumentación basada en la demanda de crédito, la deuda privada se acrecienta cuando los hogares tratan de mantener ciertos niveles absolutos o relativos de consumo en una situación de desigualdad creciente; en otros términos, las personas toman más empréstitos para mantener su nivel de vida. Este fenómeno también puede agravarse a causa de la desigualdad; en una sociedad muy desigual, a los hogares de ingresos bajos les puede ir peor que a los que tienen ingresos idénticos en una sociedad más igualitaria<sup>16</sup>. Además, la solicitud de empréstitos por parte de los hogares se ha convertido en un mecanismo de reproducción social. No cabe duda de que el crédito es cada vez más importante para acceder a los servicios públicos esenciales, como

<sup>8</sup> A/HRC/31/60, párr. 22.

<sup>9</sup> Jean-Michel Servet y Hadrien Saiag, "Household over-indebtedness in Northern and Southern countries: A macro-perspective", *Microfinance, Debt and Over-Indebtedness*, Isabelle Guérin y otros (eds.) (Routledge, 2014), pág. 26.

<sup>10</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Economic Outlook*, vol. 2019, núm. 1, pág. 8.

<sup>11</sup> FMI, *Informe sobre la estabilidad financiera mundial 2019*, Ginebra, 2017, pág. 53.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pág. 78. Véase también Servet y Saiag, "Household over-indebtedness in Northern and Southern countries", pág. 28.

<sup>13</sup> UNCTAD, *Trade and Development Report 2017*, Ginebra, 2017, págs. 100 y 106.

<sup>14</sup> UNCTAD, *Trade and Development Report 2019*, pág. 76.

<sup>15</sup> Véase también UNCTAD, *Trade and Development Report 2017*, págs. 103 y 104.

<sup>16</sup> Véase A/HRC/31/60.

los de educación y salud. Por tanto, el acceso desigual al crédito puede agravar las desigualdades sociales y económicas existentes<sup>17</sup>.

13. Una política común de respuesta en caso de crisis financiera ha sido la de proteger a las instituciones financieras y las grandes empresas, lo que, de por sí, protege a los hogares más ricos, que son los propietarios de sus activos, en lugar de a los hogares de ingresos medianos y bajos<sup>18</sup>. Además, la mayoría de los países recurren a la austeridad para hacer frente a las crisis financieras, y los recortes drásticos de la protección social y de los empleos del sector público agravan la brecha de la desigualdad. Las medidas de austeridad suelen afectar a quienes se encuentran en situación vulnerable, como los pobres, no a los acreedores. En el caso de las mujeres, el acceso (o la falta de acceso) a la seguridad social y a la deuda privada están ligados estrechamente<sup>19</sup>. Por un lado, el acceso de las mujeres al crédito se puede ver comprometido por los recortes de las prestaciones sociales, que, por otro lado, son esenciales para prevenir el endeudamiento excesivo<sup>20</sup>.

14. A su vez, el incremento de los niveles de desigualdad puede contribuir, de manera directa o indirecta, a que aumenten la deuda privada y las crisis financieras. En la medida en que la desigualdad de los ingresos guarda una relación directa con la base imponible del impuesto sobre la renta, unos niveles altos de desigualdad indican que la base imponible no es lo suficientemente progresiva. También hay algunos partidarios de la idea de que el incremento de la desigualdad es perjudicial para el crecimiento económico<sup>21</sup>, y los datos empíricos indican que está ligado con el estallido de unas crisis financieras más frecuentes y generalizadas<sup>22</sup>. La fiscalidad regresiva y la ralentización del crecimiento económico pueden reducir los ingresos públicos y provocar una dependencia mayor respecto de los préstamos externos, que puede degenerar finalmente en una crisis de la deuda soberana. Los estudios empíricos demuestran que hay, en efecto, una correlación positiva entre la desigualdad de los ingresos, el déficit presupuestario y la deuda soberana<sup>23</sup>.

15. Por otra parte, el incremento de los ingresos de los más ricos también incrementará sus ahorros, lo que dará lugar a una acumulación inmensa de patrimonio privado. Esta oferta creciente de capital requiere más oportunidades de inversión y, por consiguiente, fomenta la oferta de crédito, incluso la dirigida a los prestatarios que entrañan mayor riesgo<sup>24</sup>.

16. Cabe recordar que no siempre se dispone de unos datos mundiales, regionales o a veces nacionales sobre la deuda privada de los hogares que sean exactos y completos. La base de datos sobre la deuda mundial del FMI<sup>25</sup> es un instrumento importante en este ámbito, ya que ofrece una combinación de recursos e información; no obstante, también muestra que aún no se dispone de datos sobre la deuda privada de los hogares de muchos países o de períodos largos y comparables. Hay muchos casos de empréstitos y préstamos informales (e incluso ilegales) de particulares y hogares que no están registrados, contabilizados o debidamente calculados. En algunos países, el peso de la economía informal es inmenso, y es probable que una gran parte de la deuda privada de los hogares se mantenga fuera de los sistemas financiero, bancario y extrabancario. Es posible que otra

<sup>17</sup> Lena Rethel, "Financialisation and the Malaysian Political Economy", *Globalizations*, vol. 7, núm. 4 (2010).

<sup>18</sup> UNCTAD, *Trade and Development Report 2017*, pág. 108.

<sup>19</sup> Luci Cavallero y Verónica Gago, *Una lectura feminista de la deuda*, Fundación Rosa de Luxemburgo, Buenos Aires, 2019.

<sup>20</sup> Julia Callegari, Pernilla Liedgren y Christian Kullberg, "Gendered debt: a scoping study review of research on debt acquisition and management in single and couple households", *European Journal of Social Work*, 2019, pág. 9.

<sup>21</sup> Jonathan D. Ostry, Andrew Berg y Charalambos G. Tsangarides, "Redistribution, Inequality, and Growth", FMI, 2014, pág. 15. Posteriormente el Banco Mundial puso en tela de juicio la verdad de las conclusiones en *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality* (Banco Mundial, Washington, 2016), pág. 71.

<sup>22</sup> UNCTAD, *Trade and Development Report 2017*, pág. 110.

<sup>23</sup> Véase A/HRC/31/60.

<sup>24</sup> Photis Lysandrou, "Global Inequality, Wealth Concentration and the Subprime Crisis: a Marxian Commodity Theory Analysis", *Development and Change*, vol. 42, núm. 1 (2011), pág. 183.

<sup>25</sup> [www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD](http://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD).

parte de la deuda de los hogares esté mezclada con los cálculos más generales de las corrientes financieras ilícitas, por ejemplo los del total de la deuda que se tiene con los traficantes de migrantes y las deudas de tránsito que se tienen con las autoridades de fronteras corruptas. Por tanto, sería insatisfactorio adoptar un planteamiento puramente cuantitativo de la deuda privada y los derechos humanos en ámbitos como estos. Y para ser justos, cabe decir que tal planteamiento sigue siendo, en gran medida, imposible sin una recopilación y un análisis adecuados de los datos y que solo ofrecería un vislumbre parcial de las complejidades de la deuda de los particulares y de los hogares desde una perspectiva de derechos humanos.

### III. Deuda de los hogares y criterios de derechos humanos

17. El auge de la deuda privada de los hogares en muchos países es resultado directo de dos fenómenos paralelos: el incumplimiento, por parte de los Estados, de sus obligaciones de derechos humanos, sobre todo en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, y la financierización y la mercantilización crecientes de los servicios sociales.

18. Las normas de derechos humanos se basan fundamentalmente en la idea de que los Estados (y en cierta medida los agentes privados) tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos estos derechos garantizando la igualdad y luchando contra la discriminación. La proclamación de que todos los seres humanos son iguales en dignidad y derechos es la disposición definitoria de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

19. La financierización puede constituir, en la práctica, la antítesis de las citadas normas, ya que descansa en la idea de que incumbe al individuo tomar las medidas apropiadas para procurarse un nivel de vida adecuado y acceder a los bienes y servicios esenciales. El aumento del acceso de todos al crédito, entendido como “inclusión financiera”, se considera cada vez más como una solución a muchos problemas de derechos humanos, ya sea el abrir un negocio o montar una empresa para ganarse la vida o el procurarse una atención sanitaria apropiada o posibilidades de empleo. En el decenio de 1990, Muhammad Yunus, que inventó la idea del microcrédito, llegó a afirmar que el acceso al crédito era “un derecho humano básico de todos”<sup>26</sup>, pero no hizo un esfuerzo serio por explicar los fundamentos jurídicos de esa afirmación. La financierización refuerza el poder de los mercados financieros y la idea de la autogestión destinada a mejorar las propias condiciones de vida, lo que difumina la obligación que tienen los Estados de tomar medidas apropiadas para hacer efectivos, de manera gradual, los derechos económicos, sociales y culturales.

20. La deuda no es, de por sí, un problema de derechos humanos, y mucho menos una vulneración de estos. La preocupación se suscita cuando el endeudamiento es provocado por vulneraciones de los derechos humanos o provoca estas vulneraciones, que afectan, sobre todo, a quienes se hallan en una situación de marginación o vulnerabilidad. En la Declaración Universal de Derechos Humanos se reconocen unos derechos de particular importancia para analizar el endeudamiento excesivo y las prácticas abusivas de préstamo y cobro, sobre todo los derechos a la vida, la libertad y la seguridad, la libertad de circulación, la seguridad social, una remuneración justa y un nivel de vida adecuado, que incluye la alimentación, la vivienda, la educación, el vestido, la atención médica y los servicios sociales necesarios, y el derecho a la seguridad. Los derechos de acceso a la información y a la participación en la vida política y pública también resultan especialmente significativos en este ámbito.

21. Todos los derechos citados se han consagrado en varios instrumentos vinculantes de ámbito internacional, particularmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por lo que respecta a grupos de población específicos, también se han negociado y ratificado varios instrumentos que garantizan un entendimiento claro de uno de los pilares de los derechos humanos: la no discriminación.

<sup>26</sup> Véase John Gershman y Jonathan Morduch, “Credit is not a right”, *Microfinance, Rights and Global Justice* (Cambridge University Press, Cambridge, 2015), pág. 14.

22. Los principios de igualdad y no discriminación constituyen la médula del derecho internacional de los derechos humanos. La comprensión de las repercusiones que tiene el endeudamiento de los hogares en el ejercicio de derechos como los derechos a la salud, la educación, la vivienda o el acceso al agua o la electricidad, lleva ineludiblemente a analizar qué se requiere, desde una perspectiva financiera, para ejercer diversos derechos humanos. Las personas y los hogares atrapados en la vorágine de la deuda y de la vulnerabilidad económica tienen que enfrentarse con unas fuerzas o unos agentes económicos formidables, unos altos grados de desigualdad, unos niveles bajos de rendición de cuentas, el incremento de la financierización de los servicios y un acceso limitado a los mecanismos de justicia o de reparación.

23. Con frecuencia, las personas o los grupos de personas sufren discriminación por su situación económica y social, una discriminación que puede ser directa o indirecta o agravarse a causa de otras formas de discriminación. Este trato arbitrario que sufren se debe a la relación que hay entre su pertenencia a determinado grupo o estrato económico o social dentro de la sociedad y su situación de endeudamiento<sup>27</sup> y estas personas o grupos pueden ser estigmatizados, marginados o criminalizados por su deuda particular o por la de su hogar<sup>28</sup>.

24. Hasta cierto punto, los bajísimos niveles de protección social y de gasto público que hay en este ámbito<sup>29</sup> y el debilitamiento progresivo de los regímenes de remuneración de los trabajadores del sector formal son la razón por la que millones de personas recurren al crédito para obtener servicios esenciales y se ven atrapadas en un círculo vicioso. En su observación general núm. 19, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se refirió al “carácter redistributivo” de la seguridad social, que desempeña un papel importante de reducción de la pobreza y fomento de la inclusión social. En estrecha relación con lo expuesto se encuentra el derecho al trabajo, que comprende el derecho a una remuneración que proporcione a todos los trabajadores una vida digna para sí y su familia. Como explica el Comité en su observación general núm. 23, la remuneración debe ser suficiente para permitir al trabajador y a su familia gozar de otros derechos reconocidos en el Pacto.

25. La asequibilidad, la accesibilidad y la calidad son elementos esenciales definitorios de los derechos a la vivienda, la salud y la educación<sup>30</sup>. Y, a la inversa, la falta de acceso a los servicios, las instalaciones y los productos de salud obedece, en la mayoría de los casos, a las limitaciones económicas, por una parte (salarios bajos, pobreza, elevada carestía de la vida, inflación), y al alto precio de los medicamentos, los hospitales y la atención médica, por otra.

26. La situación no es distinta en el caso del acceso adecuado a la educación pública<sup>31</sup>. A este respecto, el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 41/16, tomó nota de los Principios de Abiyán sobre las obligaciones de derechos humanos que incumben a los Estados de proporcionar educación pública y regular la participación del sector privado en

<sup>27</sup> A diferencia de la fianza, la suma abonada por la prima de riesgo (determinada, en su mayor parte, por la disponibilidad y la calidad de la fianza) no se devuelve una vez amortizada la deuda. Esta práctica entraña el cobro de un precio distinto por el mismo producto y, por tanto, una discriminación por razón del patrimonio; véase Oliver Pahnecke, “Interest Rates, Risk Premiums and Human Rights”, 2019 (se puede obtener de la secretaria del ACNUDH).

<sup>28</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 22 (2016), relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 35.

<sup>29</sup> Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), solo el 29 % de la población mundial goza de una seguridad social completa (toda la gama de prestaciones, desde las prestaciones familiares y por hijo a cargo hasta las pensiones de jubilación), mientras que el 71 % restante goza de protección parcial o carece de toda protección; véase OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*.

<sup>30</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 14 (2000), relativa al derecho al goce del más alto nivel posible de salud, párr. 12 b) iii).

<sup>31</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 13.2; véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 13 (1999), relativa al derecho a la educación.

la educación, con arreglo a los cuales los Estados deben tomar medidas para que ninguna persona quede excluida de un establecimiento educativo público por su incapacidad de costárselo y deben tomar todas las medidas eficaces necesarias para prevenir el riesgo de endeudamiento excesivo de los estudiantes y su familia.

27. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (art. 11.1). Este artículo se debería leer junto con el artículo 2.2 del Pacto, en el que se garantiza el ejercicio de los derechos que se enuncian en dicho instrumento, sin discriminación alguna. Además, en su observación general núm. 4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales definió siete características fundamentales del derecho a una vivienda adecuada que deben asegurar los Gobiernos.

28. Además de otras cuestiones graves de derechos humanos que pueden afectar a varios de ellos, como el derecho a la vida, la libertad y la seguridad, hay algunos aspectos del cobro de deudas que plantean cuestiones decisivas en relación con el acceso a la justicia y con los procedimientos y los mecanismos mediante los cuales pueden reclamar deudas tanto los agentes públicos como los privados. En el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se afirma claramente que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley.

29. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos<sup>32</sup> reglamentan los efectos que tienen, en los derechos humanos, las actividades empresariales, incluidas las de los agentes bancarios y los agentes crediticios privados del sector financiero, así como las de otros agentes crediticios privados. Según los Principios Rectores, los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. Por otra parte, las empresas no deben vulnerar los derechos humanos y los Estados deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia. Además, los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a unos mecanismos de reparación eficaces a las personas cuyos derechos hayan vulnerado las empresas con sus actividades en su territorio.

#### **IV. Tipología del endeudamiento privado de los hogares: causa y consecuencia de las vulneraciones de los derechos humanos**

30. La deuda de los hogares puede ser tanto causa como consecuencia de vulneraciones de los derechos humanos. Muy a menudo, los prestamistas privados se benefician de ello (y lo promueven), incluso en detrimento de los derechos humanos de los prestatarios.

31. Algunos grupos en situación vulnerable se ven más afectados por los préstamos privados abusivos. Por otra parte, las personas que sufren desigualdades acumulativas o interseccionales suelen ser objeto de múltiples formas de discriminación que, en el ámbito de la deuda privada y los derechos humanos, se traducen en diversas clases de deudas cuyos perjuicios en materia de derechos humanos se agravan mutuamente.

##### **A. Microcrédito y deuda**

32. El microcrédito, que está generalizado en muchos países, tenía originalmente como objetivo sacar a las personas de la pobreza mediante su inclusión financiera y su “emancipación económica”, sobre todo en las economías emergentes y en desarrollo. Uno de los grupos de destinatarios principales era la población de las zonas rurales, dentro del cual se solía otorgar preferencia a las mujeres que tomaban empréstitos<sup>33</sup>. No obstante, el

<sup>32</sup> Véase A/HRC/17/31, anexo.

<sup>33</sup> Comunicación del Comité de Abolición de la Deuda del Tercer Mundo.

microcrédito ha resultado tener, en muchos casos, efectos opuestos a los previstos<sup>34</sup>, entre ellos el de incrementar el endeudamiento excesivo y el de crear una “trampa de la pobreza”<sup>35</sup>. En una serie de estudios se ha señalado que los préstamos, en lugar de servir para potenciar el espíritu empresarial o las empresas productivas, se han utilizado a menudo para cubrir otros gastos, como el pago de alquileres o fianzas, tasas escolares o gastos de salud. Se ha comprobado que la microfinanciación tiene algunos beneficios a corto plazo, pero también que acrecienta la deuda y, así, agudiza el empobrecimiento, la desintegración familiar e incluso el suicidio. Además, se han hallado pruebas de que la microfinanciación presenta deficiencias que impiden el desarrollo<sup>36</sup>, con lo cual bloquean otras políticas que podrían tener unos efectos más sostenibles, y entraña mayores costos de oportunidad.

33. Es cierto que, cuando la microfinanciación está bien dirigida, ha habido casos en que ha beneficiado a los receptores<sup>37</sup>. No obstante, ha habido muchos casos de préstamos y empréstitos excesivos que han ocasionado crisis de microfinanciación en países como Bangladesh, el Estado Plurinacional de Bolivia, Bosnia y Herzegovina y Camboya. En general, los problemas esenciales son que quienes viven en la pobreza carecen de redes de seguridad cuando sube su deuda privada y que algunos Estados no han sabido regular el microcrédito ni a los prestamistas.

34. Es normal utilizar los préstamos para sufragar las necesidades básicas y una serie de derechos económicos, sociales y culturales. Diversos estudios apuntan a que en Camboya, como también al parecer en muchos otros países<sup>38</sup>, la mayor parte de los micropréstamos se utilizaron con fines no productivos, por ejemplo el consumo, el servicio de deudas preexistentes y el pago de gastos imprevistos, como los de enfermedades y accidentes<sup>39</sup>.

35. Los tipos de interés que se cobran por los préstamos suelen dejar desamparados a los prestatarios cuando aumenta su deuda. En Marruecos, donde se ha promovido el modelo del microcrédito con fondos públicos, esta clase de crédito oscila entre 52 dólares y 5.200 dólares y tiene un elevado tipo de interés medio, del 35 %<sup>40</sup>. Los prestamistas suelen imponer unas cláusulas contractuales leoninas y ejercer prácticas abusivas, como cobrar un tipo de interés del 220 %, y los cobradores de deudas también suelen ejercer esa clase de prácticas, entre ellas el acoso, lo que lleva a los prestatarios a la desesperación e incluso al suicidio<sup>41</sup>. Las mujeres suelen ser beneficiarias de microcréditos, por lo que se ven afectadas específicamente por esas prácticas. El hundimiento del sector microfinanciero de Andhra Pradesh (India) en 2010 fue un trágico ejemplo de cómo unas instituciones microfinancieras impulsadas por las empresas se volcaron en los pobres, a quienes cobraron unos tipos de interés exorbitantes por sus préstamos, fomentando, así, el endeudamiento excesivo y llevando a los prestatarios a una situación extrema, lo cual hizo que se perdieran más de 1.000 millones de dólares en préstamos<sup>42</sup>.

36. Durante la visita que hizo a Sri Lanka, el Experto Independiente tuvo conocimiento de la cantidad, la frecuencia y la gravedad de los abusos de los prestamistas, que afectaban a las mujeres sobre todo. Recomendó al Gobierno, entre otras cosas, que ampliara la legislación vigente por la que se regían las licencias microfinancieras, para que todas las instituciones crediticias estuvieran reglamentadas y se declararan nulos (o anulables) los microcréditos abusivos; que velara por que los necesitados dispusieran de programas de

<sup>34</sup> Véase Isabelle Guérin, Marc Labie y Jean-Michel Servet, *The crisis of microcredit* (Zed Books, Londres, 2015).

<sup>35</sup> Milford Bateman y Ha-Joon Chang, “Microfinance and the Illusion of Development: From Hubris To Nemesis in Thirty Years”, *World Economic Review*, núm. 1 (2012), pág. 14.

<sup>36</sup> Milford Bateman, Stephanie Blankenburg y Richard Kozul-Wright, *The Rise and Fall of Global Microcredit: Development, Debt and Disillusion* (Routledge, Nueva York, 2019).

<sup>37</sup> Gershman y Morduch, “Credit is not a right”, pág. 22.

<sup>38</sup> Hugh Sinclair, *Confessions of a Microfinance Heretic: How Microlending Lost Its Way and Betrayed the Poor* (Berrett-Koehler Publishers, San Francisco, 2012).

<sup>39</sup> Maryann Bylander, “Credit as coping: rethinking microcredit in the Cambodian context”, *Oxford Development Studies*, vol. 43, núm. 4, pág. 546.

<sup>40</sup> *Le microcrédit au Maroc: quand les pauvres financent les riches*, ATTAC/CADTM, 2017.

<sup>41</sup> A/HRC/40/57/Add.2, párrs. 78 a 80.

<sup>42</sup> Philip Mader, “The Instability of Commercial Microfinance: Understanding the Indian Crisis with Minsky”, en Bateman y otros, *The Rise and Fall of Global Microcredit*, cap. 10.

alivio de la deuda, y que reconociera a las víctimas el derecho a solicitar la devolución del dinero por concepto de indemnización<sup>43</sup>.

## B. Deuda sanitaria

37. La deuda sanitaria —que ocasiona una inseguridad financiera y un empobrecimiento crecientes en muchos hogares del mundo, debido a la necesidad de servicios de maternidad, a una hospitalización imprevista, a una enfermedad crónica, a la necesidad de medicamentos caros o raros o al uso frecuente de servicios e instalaciones— suele deberse a unos gastos médicos directos elevados que las personas no se pueden costear. Tales gastos exponen, cada vez más, a las personas al riesgo de sufrir dificultades financieras; según los cálculos mundiales, unos 33 millones de personas afrontan cada año problemas financieros por tener que pagar intervenciones quirúrgicas básicas directamente de su bolsillo, lo que las empuja a la pobreza<sup>44</sup>.

38. El factor primario al que obedecen los elevados gastos directos es la falta de acceso a una atención, unos servicios o unas instalaciones esenciales de salud adecuados: más del 50 % de la población mundial carece de acceso a una atención sanitaria esencial y, en la mayoría de los países, la accesibilidad y la asequibilidad de esta atención son reducidas o no están garantizadas. En muchos países, los planes de salud pueden cubrir muy pocas intervenciones, no cubrir los medicamentos u ofrecer una protección financiera insuficiente<sup>45</sup>; el seguro de salud no protege necesariamente a los asegurados contra las deudas médicas.

39. Parece que, por ejemplo, en los Estados Unidos de América una de cada tres personas afirma tener dificultades para pagar sus gastos médicos, a pesar de que muchas de las que tienen deudas médicas están aseguradas<sup>46</sup>. A menudo, los asegurados deben efectuar unos gastos muy elevados en coberturas deducibles, copagos y otros cargos, que en ocasiones no se pueden permitir<sup>47</sup>.

40. El gasto médico catastrófico se achaca también a la existencia de unas prácticas de medicina privada no reglamentadas ni organizadas en algunos países<sup>48</sup>. La implantación de un régimen sanitario universal adecuado y la asignación de fondos y recursos públicos suficientes pueden ser medios decisivos para reducir los elevados gastos médicos directos y, por tanto, la pobreza y el endeudamiento por motivos de salud.

41. La deuda sanitaria puede tener consecuencias duraderas y muy destructivas para los deudores particulares, con independencia de que se deba a una única intervención o a un gasto corriente necesario para sobrevivir. Las personas que tienen una deuda médica se hallan en una situación particularmente vulnerable, ya que suelen haber perdido su fuente de ingresos, a causa de una enfermedad o de lesiones. Los hogares endeudados pueden vender sus bienes o solicitar más empréstitos para amortizar esa deuda, con lo cual caen en la trampa del endeudamiento y, por ende, en la de la pobreza.

42. La falta de alimentos, la insuficiencia de alimentos nutritivos, la malnutrición y el hambre perjudican gravemente la salud física de las personas, sobre todo la de los niños, las embarazadas, los enfermos crónicos y las personas de edad. Para quienes se hallan en situación de mora en sus pagos o de impago, las facturas y el hambre están muy ligados, lo que los obliga, en ocasiones, a solicitar “préstamos avalados por el cobro del próximo

<sup>43</sup> A/HRC/40/57/Add.2, párr. 97.

<sup>44</sup> OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, Conferencia Internacional del Trabajo, 108ª reunión, Ginebra, 2019, pág. 111.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Karen Pollitz y otros, “Medical Debt among People with Health Insurance”, Henry J. Kaiser Family Foundation, 2014.

<sup>47</sup> David Bank y Jenny Griffin, “Financing Out-of-Pocket Medical Debt and Keeping Bill Collectors at Bay”, Aspen Institute, 2015.

<sup>48</sup> Wim Van Damme y otros, “Out-of-pocket health expenditure and debt in poor households: evidence from Cambodia”, *Tropical Medicine and International Health*, vol. 9, núm. 2, pág. 278; Organización Mundial de la Salud (OMS), “India tries to break cycle of health-care debt”, *Boletín de la OMS*, vol. 88, núm. 7, 2010.

salario” y ayuda alimentaria. El Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos ha comprobado que el recurso a los bancos de alimentos casi se cuadruplicó entre 2012-2013 y 2017-2018 y que actualmente hay más de 2.000 bancos de alimentos en el Reino Unido, cuando no había más que 29 en el apogeo de la crisis financiera<sup>49</sup>.

43. En algunas partes del mundo, quienes no están en condiciones de pagar su deuda médica pueden quedar reclusos en centros médicos (públicos o privados). Sigue sin conocerse la magnitud de esta práctica, pero de la escasa investigación teórica que se ha hecho al respecto se deduce que probablemente haya centenares de miles de afectados al año. En concreto, se ha observado que en diversos países se impone la “reclusión médica” por el impago de facturas médicas<sup>50</sup>.

44. La deuda privada de los hogares resultante de gastos de salud suele acrecentar los ingresos de los agentes privados, que convierten el acceso a la atención de la salud y los medicamentos en una mercancía y un modelo de negocio sumamente rentables. El costo de los medicamentos esenciales, cuando no está regulado por el Estado ni protegido por patentes y negociaciones secretas y se halla, por tanto, librado a las “fuerzas del mercado”, es una de las causas principales del incremento de la deuda sanitaria y un grave problema desde la perspectiva de los derechos humanos<sup>51</sup>.

### C. Deuda educativa

45. Millones de hogares de todo el mundo adoptan unas decisiones difíciles sobre la educación de los niños y los adolescentes, que se suelen basar en consideraciones económicas y en su dependencia total del acceso al crédito. En algunos casos, los hogares tienen que escoger qué miembro de la familia “merece” más una educación, lo que, en ocasiones, significa solo el primogénito, o el hijo y no la hija. Pese a que los Estados tienen la obligación de ofrecer enseñanza pública gratuita, 262 millones de jóvenes de edad comprendida entre los 6 y los 17 años seguían sin escolarizar en 2017 y más de la mitad de los niños y los adolescentes no reunían los requisitos mínimos de competencia en lectura y matemáticas (véase A/HRC/41/37).

46. La petición de que se prevenga el riesgo de endeudamiento excesivo obedece a una situación que se agrava en todo el mundo, y también puede referirse, con frecuencia, al endeudamiento para sufragar los gastos de la enseñanza secundaria. También han aumentado los préstamos estudiantiles, dado que se han impuesto medidas de austeridad en el sistema de educación pública de muchos países, se han expandido las escuelas privadas y ha subido rápidamente el costo de la educación<sup>52</sup>. Como ha subrayado la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, las escuelas que tienen fines de lucro pueden intentar aumentar lo máximo posible sus beneficios cobrando tasas elevadas o recortar gastos reduciendo las partes más caras del plan de estudios, expulsando a los alumnos que necesitan más apoyo o no manteniendo debidamente las instalaciones escolares (*ibid.*).

47. Los préstamos estudiantiles para sufragar la enseñanza superior se suelen considerar una inversión positiva y una “deuda buena”, ya que pueden ayudar mucho a obtener mejores calificaciones académicas y oportunidades de empleo y ofrecer una estabilidad financiera a una persona y a toda su familia. Sin embargo, los datos empíricos consultados indican que esos préstamos ya no garantizan la movilidad social ni la estabilidad financiera. La concentración cada vez mayor del mercado laboral y la parálisis del incremento salarial

<sup>49</sup> A/HRC/41/39/Add.1, párr. 22.

<sup>50</sup> Se ha observado esta práctica en el Camerún, Ghana, Kenya, la India, Indonesia, Liberia, Nigeria, la República Democrática del Congo, Uganda y Zimbabwe; véase Robert Yates, Tom Brookes y Eloise Whitaker, “Hospital Detentions for Non-payment of Fees: A Denial of Rights and Dignity”, Research Paper, Centre on Global Health Security, 2017.

<sup>51</sup> Véase <https://msfaccess.org/secret-medicine-prices-cost-lives>.

<sup>52</sup> Michael Lim, Mah Hui y Jomo Kwame Sundaram, “Transforming Society, Financialization Destroys Social Solidarity”, Inter Press Service, 4 de junio de 2019.

hacen que los licenciados suelen tener dificultades para encontrar un empleo que les permita amortizar la deuda<sup>53</sup>.

48. En Fiji, se prevé que los estudiantes que reciban préstamos del Plan de Préstamos para la Enseñanza Superior destinen a amortizarlos el 20 % del sueldo bruto que perciban cuando obtengan empleo<sup>54</sup>. En Tailandia, para favorecer el acceso a las enseñanzas secundaria y superior de los hijos de familias de ingresos bajos, el Gobierno recurrió a un fondo especial para conceder préstamos a 2,9 millones de beneficiarios de 1996 a 2007<sup>55</sup>; sin embargo, hubo casos de dificultades de amortización e impago de deudas, debido, por ejemplo, a problemas económicos derivados del desempleo<sup>56</sup>. En Chile, en la universidad, el interés de los préstamos estudiantiles ha subido al 6 %, con lo cual los prestatarios pueden tardar décadas en amortizarlos<sup>57</sup>. Se sabe que los grupos más vulnerables tienen dificultades para pagar sus deudas y que las personas más afectadas son específicamente las que acuden a escuelas técnicas superiores y universidades<sup>58</sup>.

#### D. Deudas de vivienda y servicios públicos

49. La financierización de la vivienda, los préstamos abusivos y la deuda hipotecaria impagable de los hogares, que fueron las causas primarias de la crisis financiera de 2008, ilustran la relación que hay entre la deuda de los hogares y la liberalización de los mercados financieros, que van en detrimento de los ciudadanos y tienen consecuencias devastadoras en forma de miles de ejecuciones hipotecarias, desalojos generalizados, desplazamiento y falta de hogar en los países del Norte y cada vez más en los del Sur globalizado. La Relatora 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 dio la alarma acerca de las prácticas de concesión de préstamos leoninos a las personas pobres y más marginadas, que conducían a estas a la trampa del endeudamiento como única posibilidad de procurarse una vivienda, y acerca del hecho de que los Estados, en unas ocasiones, favorecían el proceso y, en otras, hacían caso omiso de los riesgos que ello entrañaba para los ciudadanos y la economía en general (véase A/67/286).

50. En 2017, la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada señaló también que la financierización de la vivienda estaba relacionada con la ampliación del crédito y la deuda contraída por los hogares vulnerables a las prácticas de concesión de préstamos leoninos y con la inestabilidad de los mercados, y que el resultado de ello era la “precariedad” sin precedentes de la vivienda. Resumió la situación en estos términos: “La gente no solo perdió su casa sino que también tuvo que hacer frente a la ruina financiera personal”<sup>59</sup>.

51. Dado que la vivienda es el punto de partida del ejercicio de numerosos derechos humanos, como los relativos a la educación, el trabajo o la salud, las personas suelen considerar los gastos de alquiler, hipotecas o servicios públicos como prioridades familiares absolutas, frecuentemente para su propio riesgo. Ello contradice directamente la interpretación autorizada sobre los gastos soportables en relación con el derecho a la vivienda que formuló el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general núm. 4 (1992), en la que aclaró que los gastos personales o del hogar que entrañaba la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el

<sup>53</sup> Michael Corkery y Stacy Cowley, “Household Debt Makes a Comeback in the U.S.”, *New York Times*, 17 de mayo de 2017.

<sup>54</sup> A/HRC/32/37/Add.1, párr. 39.

<sup>55</sup> Piruna Polsir y otros, “Thailand’s Student Loans Fund: An analysis of interest rate subsidies and repayment hardships”, en Shiro Armstrong y Bruce Chapman, *Financing Higher Education and Economic Development in East Asia* (Australian National University press, Canberra, 2011), pág. 221.

<sup>56</sup> Amara Tirasriwat, “Analysis of Problems on Student Loan Defaults in Thailand and Guideline Solutions”, XIV Conferencia Internacional sobre Empresas y Economía, Bangkok, 5 a 8 de enero de 2015.

<sup>57</sup> Comunicación del Comité de Abolición de la Deuda del Tercer Mundo.

<sup>58</sup> Véase Macarena Segovia, “Las cifras negras del CAE: 40 % de los estudiantes desertores o egresados se encuentran morosos”, *El Mostrador*, 28 de mayo de 2018.

<sup>59</sup> A/HRC/34/51, párrs. 5 y 21.

logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. El Comité añadió que los Estados partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pudieran costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondieran adecuadamente a las necesidades de vivienda. Es esencial señalar que la discriminación que practican los arrendadores públicos y privados, así como los proveedores de crédito, por diversos motivos, como la orientación sexual, tiene repercusiones importantes, pues, por ejemplo, se deniegan solicitudes de alquiler e hipoteca a personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales<sup>60</sup>.

52. Otro problema específico es el de las hipotecas contratadas en moneda extranjera por personas que ya tienen dificultades previas para pagar sus deudas, hipotecas que en ocasiones perjudican a los deudores o sus “posibilidades” de refinanciación y que suelen ser promovidas de manera entusiasta por los prestamistas<sup>61</sup>. Las fluctuaciones del mercado inmobiliario pueden tener consecuencias nefastas para los deudores. En Noruega, la expansión de ese mercado influyó en el endeudamiento de los hogares entre 1997 y 2007<sup>62</sup>. Además, no debería dejarse fuera de la ecuación de la vivienda adecuada la actividad que realizan los fondos buitres que adquieren las deudas de los prestamistas y, en ocasiones, los hogares de los deudores y que, además, gozan de ventajas fiscales<sup>63</sup>.

53. En 20 años, 20 millones de personas se han mudado a las zonas periurbanas en México, zonas donde los pobres carecen de abastecimiento de agua o de infraestructuras suficientes, y la construcción de 5 millones de viviendas sociales lejos de los núcleos urbanos y su venta a familias pobres, mediante planes de financiación a largo plazo, ha dejado a estas atrapadas, pues deben pagar una nueva vivienda que carece de servicios básicos de abastecimiento de agua y demás servicios públicos básicos. Dado que los promotores inmobiliarios tenían garantizados unos beneficios, gracias a una financiación sin riesgos proporcionada por el Gobierno mediante el cobro de un impuesto del 5 % a todos los trabajadores<sup>64</sup>, este mercado financiero se convirtió rápidamente en el más titulizado de toda América Latina<sup>65</sup>. Los promotores inmobiliarios, en defecto de una reglamentación adecuada, eligieron los terrenos más baratos, con lo que se procuraron unos márgenes de beneficio de hasta el 40 %<sup>66</sup>.

54. Los desastres naturales también pueden influir en el endeudamiento de los hogares. En Puerto Rico, se hizo un estudio un año después del huracán María, en el que se observó que los damnificados por el desastre padecían, por lo común, “dificultades financieras”: el 17 % de los entrevistados declararon que se habían retrasado en los pagos del alquiler o de la hipoteca; el 24 % también mencionaron que habían tenido que pedir prestado dinero a sus amigos y familiares “para llegar a fin de mes” durante ese año<sup>67</sup>. También se ha señalado que, después de las inundaciones que hubo en el Pakistán en 2010, los agricultores vieron como se duplicaba o incluso triplicaba su deuda y tuvieron que recurrir a los empréstitos para procurarse insumos agrícolas y alimentos<sup>68</sup>. Habida cuenta de que la tierra sirve ocasionalmente de garantía de los préstamos contratados por los pequeños agricultores, estos corren un claro peligro de perder sus medios de subsistencia en caso de impago de una deuda cuando se produce un desastre natural, la cosecha es mala o bajan los

<sup>60</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009), relativa a la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 11; véanse también A/74/18, párr. 14, y A/HRC/29/23, párr. 69.

<sup>61</sup> Véase la comunicación de la Iniciativa Projusticia de la Sociedad Abierta y otros, Rumania e Irlanda.

<sup>62</sup> Unidad de Inteligencia de *The Economist*, “Household debt poses risk to private consumption”, 30 de julio de 2019.

<sup>63</sup> Comunicación de la Iniciativa Projusticia de la Sociedad Abierta y otros.

<sup>64</sup> Comunicación de Greene, Peixoto-Charles y Morvant-Roux.

<sup>65</sup> Susanne Soederberg, “Subprime housing goes south: Constructing securitized mortgages for the poor in Mexico”, *Antipode*, vol. 47, núm. 2.

<sup>66</sup> Comunicación de Greene, Peixoto-Charles y Morvant-Roux.

<sup>67</sup> Bianca DiJulio, Cailey Muñana y Mollyann Brodie, “Views and experiences of Puerto Ricans One Year after Hurricane Maria”, *Washington Post/Kaiser Family Foundation*, septiembre de 2018, pág. 12.

<sup>68</sup> Véase Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “The impact of natural hazards and disasters on agriculture, and food security and nutrition”, Roma, 2015.

precios de los productos básicos<sup>69</sup>, a pesar de que deberían estar protegidos en tales situaciones con arreglo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales

## **E. Cobro coactivo de deudas, prácticas abusivas de cobro y criminalización de los deudores**

55. Los prestamistas pueden recurrir a diversos medios o procedimientos coactivos para que se les paguen las deudas contraídas con ellos. Además del procedimiento de apremio judicial, en caso de que la deuda se haya contraído legalmente, con frecuencia recurren a los servicios de cobro de deudas, que van desde “agencias oficiales” hasta instituciones no financieras. Se han denunciado casos de deudores que han sufrido llamadas telefónicas diarias u otras formas de acoso y prácticas vergonzosas por parte de los cobradores de deudas. En otros casos, se ha denunciado que los cobradores confiscan las tarjetas de crédito de los deudores para que estos retiren la suma adeudada (más los intereses) en un cajero automático<sup>70</sup>. En Sri Lanka, se han denunciado prácticas como la de los cobradores que van a casas de mujeres y se quedan allí durante horas hasta que se les pague o la de los cobradores que ejercen violencia psicológica y física sobre las mujeres (A/HRC/40/57/Add.2).

52. En Chequia, se considera que alrededor del 10 % de la población es objeto de “cobro coactivo de deudas”, cuya repercusión en la pobreza y las privaciones es una manifestación particular de la desigualdad de ingresos<sup>71</sup>. El efecto exponencial de la acumulación de deuda, unido ocasionalmente al de unos tipos de interés elevados, puede obligar a las personas a buscarse un empleo informal o infundirles el temor de que se les quite una parte considerable de su sueldo<sup>72</sup> y les quede poco para satisfacer sus necesidades básicas. Cabe señalar también la posible influencia del fenómeno en la “economía paralela” y las corrientes financieras ilícitas.

57. En Sudáfrica, el cobro de deudas es un “sector” de importancia considerable; por ejemplo, los tribunales dictaron 18.973 sentencias por deudas cuyo valor total era de 342,1 millones de rands solo en mayo de 2019<sup>73</sup>. En este breve período se emitió la escalofriante cifra de 47.360 citaciones por deudas.

58. El endeudamiento excesivo puede privar a las personas endeudadas no solo de sus derechos económicos, sociales y culturales, sino también de sus derechos civiles y políticos, pues se las penaliza y sanciona en el sistema de justicia penal. Se ha observado este fenómeno en diversas regiones del mundo. Por ejemplo, en 2014, en el Yemen, decenas de personas fueron encarceladas, según parece, por no poder pagar su deuda privada<sup>74</sup>. En Sierra Leona, las deudas por los empréstitos y los préstamos informales obtenidos para realizar pequeñas transacciones comerciales terminan, a menudo, resolviéndose en el sistema de justicia penal, con la detención y el encarcelamiento de los deudores<sup>75</sup>.

59. Las personas con un historial de ingresos bajos pueden acumular deuda por las multas y los recargos que impongan las autoridades municipales, como multas de tráfico y

<sup>69</sup> A/HRC/13/33/Add.2, párr. 26.

<sup>70</sup> Deborah James, “‘Deeper into a hole?’: borrowing and lending in South Africa”, *Current anthropology*, vol. 55 (2014), pág. 6.

<sup>71</sup> Véase SDG Watch, *Falling Through the Cracks: Exposing Inequalities in the EU and Beyond*, Bruselas, 2019.

<sup>72</sup> Robert Muller, “Debt-trapped Czechs excluded as economy grows”, Reuters, 13 de diciembre de 2018.

<sup>73</sup> Comunicación del Centro de Asistencia Jurídica de la Universidad de Stellenboch.

<sup>74</sup> Human Rights Watch, “Yemen: Dozens Jailed for Debts”, 21 de abril de 2014.

<sup>75</sup> Alison Thompson y Sabrina Mahtani, “Women, Debt & Detention: An Exploratory Report on Fraudulent Conversion and the Criminalisation of Debt in Sierra Leone”, *AdvocAid*, julio de 2012.

de aparcamiento. Estas sumas se pueden acrecentar rápidamente cuando dichas personas entran en el sistema judicial y afrontan gastos adicionales<sup>76</sup>.

60. En el caso de las personas en situación de vulnerabilidad, la acumulación de multas y recargos, que también se puede deber a distintas formas de discriminación, puede tener consecuencias graves y, en ocasiones, acabar en unas sumas que, en definitiva, esas personas no estén en condiciones de pagar. En 2009, en un estudio canadiense realizado en Montreal se llegó a la conclusión de que, en comparación con la generalidad de la población, a las personas sin hogar se les imponía una cantidad desproporcionada de multas por delitos leves; el impago de las multas podía entrañar su detención<sup>77</sup>.

61. Para los más pobres y vulnerables, el acceso a la justicia puede ser particularmente difícil. Según el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, además de los costes de la asistencia de defensa letrada, existen numerosos costes relacionados con el acceso a la justicia que constituyen una barrera importante para los pobres, que simplemente no pueden permitirse tales gastos<sup>78</sup>. Pueden tener gastos indirectos de presentación de documentos, transporte o peritajes, o perder ingresos por acudir a los tribunales, lo que también puede contribuir, en definitiva, a que el hogar se endeude.

## F. Deuda de los consumidores

62. El crédito al consumo comprende las deudas amortizables a plazos y el crédito ordinario (renovable). Estas deudas se pueden contraer de diversas maneras: mediante el gasto en alimentos básicos, educación, servicios de salud y medicamentos o mediante los gastos de celebración de una fiesta nacional o religiosa o la compra de artículos no esenciales, el juego de apuestas o los juegos de Internet.

63. El acceso al crédito por medio de los cauces oficiales sigue siendo un problema importante para muchos grupos, sobre todo para determinados grupos que se hallan en situación de vulnerabilidad o marginalidad. En algunos países, el ofrecimiento constante a los consumidores de nuevas “oportunidades”, presiones y prácticas para que contraten préstamos, como las tarjetas de crédito no solicitadas o la publicidad financiera mediante aplicaciones para teléfonos móviles, también puede contribuir a la deuda de los hogares y al endeudamiento excesivo.

64. Por ejemplo, en la Argentina, más de 7,7 millones de jubilados y otras personas legitimadas para percibir una asignación universal por hijo deben aproximadamente 3.000 millones de dólares a la administración nacional de la seguridad social. La desaceleración económica, caracterizada por una deuda pública ingente y por el descenso de los salarios, también ha arruinado a muchos beneficiarios de la seguridad social en los últimos cuatro años, millones de los cuales se han visto obligados a solicitar créditos a la administración de la seguridad social para pagar los bienes y servicios esenciales. La cifra de personas que tienen una deuda con la seguridad social llega hasta el 30 % del total de jubilados (más de 2,1 millones de personas) y hasta el 95 % de los beneficiarios de la asignación universal por hijo. Se calcula que un 80 % de estos beneficiarios no podrían permitirse pagar la canasta básica: los gastos básicos de subsistencia y alimentación, una vez restada la deducción tributaria del 30 %<sup>79</sup>.

65. Como ha subrayado la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos, las personas más vulnerables a los atentados contra los derechos humanos resultantes de prácticas abusivas son las pertenecientes a los grupos de ingresos bajos y las que viven en la pobreza. Cabe señalar que, en Sudáfrica, el total de los créditos concedidos a los consumidores subió de alrededor de 17 millones en 2007 a 24 millones en 2016. Además, se calcula que al menos el 40 % de los ingresos mensuales de los trabajadores se destinaba a amortizar

<sup>76</sup> The Aspen Institute, “Consumer debt: A Primer”, marzo de 2018, pág. 21.

<sup>77</sup> Christine Campbell y Paul Eid, “La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal: un profilage social”, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2009.

<sup>78</sup> A/67/278, párr. 51.

<sup>79</sup> David Cufre, “Reperflar al jubilado”, *Página/12*, 28 septiembre de 2019.

deudas<sup>80</sup> y que alrededor del 80 % del sueldo de quienes trabajaban en el sector formal estaba sujeto a deducciones por deudas contraídas en 2012<sup>81</sup>. Se ha sabido que, en algunas partes de la Federación de Rusia, la población a veces tenía dificultades para llegar a fin de mes, ya que destinaba hasta un 83 % de su sueldo mensual a amortizar préstamos<sup>82</sup>.

66. El endeudamiento excesivo de los consumidores puede repercutir de diversas maneras en los derechos humanos. Por ejemplo, en una serie de entrevistas sobre los efectos del endeudamiento excesivo realizadas en Alemania, Eslovenia, España, Francia, Hungría y el Reino Unido se indicó que los efectos más comunes eran la disminución del nivel de vida y el empeoramiento del bienestar o de la salud mental<sup>83</sup>.

67. La consideración de una persona como mal pagador, por causa de atrasos o impagos de deudas, puede tener consecuencias graves: un mal historial crediticio suele tener repercusiones morales y económicas. Unos deudores han destacado la carga psicológica y la vergüenza que entraña ser considerado mal pagador y otros han destacado las consecuencias que puede tener en sus medios de subsistencia y en su empleo.

68. Paralelamente a las formas de crédito más tradicionales, el sector del crédito digital evoluciona con celeridad y ofrece servicios a una cantidad creciente de prestatarios. En Kenya, el 70 % de los adultos usan actualmente dinero móvil y solo el 40 % tienen una cuenta bancaria<sup>84</sup>. La información personal obtenida por el sector tecnofinanciero, sobre todo mediante las aplicaciones de pago y préstamo, es otro asunto preocupante. Como los prestamistas creen que todos los datos son “datos de crédito”, aplican unos algoritmos complejos de gestión de macrodatos que procesan la actividad que mantienen millones de personas en los medios sociales, para intentar evaluar su solvencia crediticia<sup>85</sup>. Estas prácticas también pueden afectar a las personas de otras maneras que van más allá de las consideraciones económicas.

69. Por otra parte, la tecnología del sector financiero favorece de manera creciente (y poderosa) la gestión del crédito por medios digitales, sobre todo las aplicaciones móviles, lo que conduce al endeudamiento excesivo<sup>86</sup>. Es este un sector sumamente liberalizado. En varios países africanos, se han concedido préstamos avalados por el cobro del próximo salario con unos tipos de interés del 100 %<sup>87</sup>. Dada la situación, se estima que las políticas y las entidades que pretenden defender los derechos de los consumidores y que ofrecen “formación financiera” desempeñan una función fundamental de mitigación de las posibles repercusiones que tengan el endeudamiento excesivo y las prácticas abusivas de concesión de préstamos en los derechos humanos.

70. Cuando muchos prestatarios obtienen varios préstamos de corto plazo al mismo tiempo, suelen necesitar más crédito para amortizar el préstamo anterior, lo que, en la práctica, acaba convirtiendo los préstamos de corto plazo en préstamos de largo plazo, con unos tipos de interés muy altos.

<sup>80</sup> Comisión Sudafricana de Derechos Humanos, “Human Rights Impact of Unsecured Lending and Debt Collection Practices in South Africa”, 2017, págs. 7 y 14.

<sup>81</sup> Véase Chantelle Benjamin, “Garnishee abuse is order of the day”, *Mail & Guardian*, 25 de octubre de 2013.

<sup>82</sup> Max Seddon, “Russians struggle under burden of soaring consumer loans”, *Financial Times*, 29 de agosto de 2019.

<sup>83</sup> European Consumer Debt Network, “The over-indebtedness of European households”, 6 de noviembre de 2014.

<sup>84</sup> Eric Toussaint, “Alert on the sophistication of illegitimate debt techniques via mobile telephony”, CADTM, 8 de noviembre de 2019.

<sup>85</sup> Kevin Donovan y Emma Park, “Perpetual Debt in the Silicon Savannah”, *Boston Review*, 20 de septiembre de 2019.

<sup>86</sup> Véase Milford Bateman y otros, “Is fin-tech the new panacea for poverty alleviation and local development? Contesting Suri and Jack’s M-Pesa findings published in *Science*”, *Review of African Political Economy*, vol. 46, núm. 161 (2019).

<sup>87</sup> Comisión Sudafricana de Derechos Humanos, “Human Rights Impact of Unsecured Lending”, pág. 17.

## G. Deuda migratoria

71. Se puede contraer una deuda migratoria para pagar los gastos de emigración a otro país, con o sin documentos. La deuda puede incluir el pago de la documentación, el viaje por diversos medios, la ayuda para cruzar fronteras o incluso sobornar a las autoridades durante el tránsito o pagar a los traficantes cuando se emigra sin documentación. Esta deuda suele ser un problema para toda la familia (extensa) y crea unos vínculos y unas obligaciones entre los familiares de mayor y de menor edad.

72. Aunque la migración de Centroamérica y América del Sur a los Estados Unidos es una realidad bien documentada, el incremento de los controles fronterizos y de las prácticas crueles, como la detención de los niños no acompañados, que se ha registrado en los últimos años ha centrado la atención en sus complejidades y en la red financiera subyacente. Es evidente que unas políticas migratorias más estrictas elevarán el precio (y la deuda) que tendrán que pagar los migrantes a quienes los ayudan a viajar.

73. Cuanto más se endeuda un miembro de una familia por causa de la migración económica, más probable es que caiga en un círculo vicioso de endeudamiento alimentado por la esperanza de evitar perder la fianza. La presión psicológica y física, el acoso sexual, las amenazas de muerte y otros medios de intimidar a los familiares que se quedan en el país de origen forman parte, con frecuencia, de los abusos que cometen los cobradores y los traficantes. La presión que se ejerce sobre esas personas puede incluso llevarlas al suicidio. Habida cuenta de que un terreno que es esencial para el sustento de la familia o una casa suelen aportarse como caución de un préstamo, las víctimas no solo caen en el endeudamiento excesivo sino que también se ven despojadas de los exiguos recursos que tenían.

74. Con cada intento, aumentan los peligros y las amenazas, y las redes de tráfico (incluidos los “coyotes” y otros traficantes), que a veces cuentan con la complicidad de las fuerzas de seguridad fronterizas, sacan provecho económico. Así pues, personas y familias buscan fuera de su red de contactos y obtienen unos préstamos con intereses elevados de agentes institucionales no reglamentados o laxamente reglamentados, como prestamistas, notarios, cooperativas o bancos, en garantía de los cuales aportan terrenos, casas, vehículos u otros bienes<sup>88</sup>. Dada la situación, algunos considerarían que la única solución para amortizar esas deudas es la migración de retorno.

75. Resulta tristemente paradójico que muchos de quienes emigran por necesidad económica suelen ser abandonados por su Estado. En cambio, esas personas envían remesas a su país de origen y ayudan muchísimo a sostener la economía. En Guatemala, las remesas de fondos representaron más del 11 % del PIB y más que la inversión extranjera directa en el país en 2017<sup>89</sup>.

76. Incluso en el caso de la migración oficial, algunos países no permiten a los inmigrantes recientes trabajar durante un período, lo que agrava su situación económica familiar en un momento en el que tienen que amortizar sus deudas migratorias. Además, los refugiados y los solicitantes de asilo pueden contraer nuevas deudas al llegar a un país, ya que tienen dificultades económicas varias para satisfacer sus necesidades básicas. Por ejemplo, en 2018, el 88 % de los hogares de refugiados sirios del Líbano tenían deudas<sup>90</sup>.

77. La situación no es muy distinta en el Asia Sudoriental, donde en los últimos años ha aumentado la preocupación por el endeudamiento excesivo de los migrantes. La Organización Internacional para las Migraciones ha puesto de relieve unas dinámicas específicas, como el incremento del recurso a la deuda para financiar los gastos migratorios; la existencia de unas tasas elevadas de deuda del hogar entre las familias que envían migrantes; el surgimiento de nuevas formas de migración desesperada provocadas

<sup>88</sup> Laura Heidbrink, “The coercive power of debt: migration and deportation of Guatemala indigenous youth”, *The Journal of Latin America and Caribbean Anthropology*, vol. 24, núm. 1 (2019).

<sup>89</sup> *IMF Country Report* núm. 18/155, junio de 2018, pág. 5.

<sup>90</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Yearly UN Study: Syrian Refugees in Lebanon Accumulated More Debt in 2018 than Ever before”, 26 de diciembre de 2018.

por el endeudamiento excesivo; el grado en que las remesas de fondos y las ganancias de los migrantes se destinan al pago de préstamos, y las secuelas emocionales y psicológicas del endeudamiento de los migrantes<sup>91</sup>.

## H. Servidumbre por deudas

78. Millones de personas de todas las regiones del mundo siguen estando sujetas a servidumbre laboral o por deudas, una forma de explotación de seres humanos que roza la esclavitud y, a menudo, es una esclavitud propiamente dicha. En 2016, la servidumbre por deudas afectaba a la mitad de las víctimas de trabajo forzoso impuesto por agentes privados en todo el mundo<sup>92</sup>; además, se calcula que 4,8 millones de los 24,9 millones de víctimas de trabajo forzoso eran explotadas sexualmente<sup>93</sup>.

79. Según la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, la servidumbre por deudas aparece en diversos sectores de la economía y pesa, de manera desproporcionada, sobre quienes se hallan en situación de vulnerabilidad, como los miembros de grupos minoritarios, la población indígena, las mujeres, los niños, las personas consideradas de casta inferior y los trabajadores migrantes. Ha comprobado que muchas víctimas de servidumbre por deudas sufren discriminación por motivos múltiples e interseccionales, lo que las vuelve vulnerables a la explotación y los abusos. La Relatora Especial ha señalado que los trabajadores migrantes representan una proporción significativa de la fuerza de trabajo en la Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar, países pertenecientes al Consejo de Cooperación del Golfo, sobre todo en el sector privado, donde el sistema de la *kafala*, que permite a los empleadores patrocinar a los trabajadores, es campo abonado para la dependencia y para posibles abusos y servidumbre por deudas, porque supedita el empleo y la residencia de los trabajadores a sus empleadores<sup>94</sup>.

80. Las agencias de empleo suelen cobrar gastos y honorarios ilegales cuando contratan trabajadores extranjeros. Se han denunciado casos de confiscación de documentos de identidad por parte de las agencias hasta que los trabajadores paguen su deuda por entero<sup>95</sup>. Se considera que estas prácticas favorecen la servidumbre por deudas<sup>96</sup>, así como el impago del salario, el pago incompleto o la demora en el pago de este y la sustitución del contrato. Debido a la presión que ejercen las agencias de empleo para firmar nuevos contratos de trabajo, a veces se rescinde sin miramientos el contrato de los trabajadores domésticos en cuanto estos amortizan finalmente su deuda y empiezan a recibir un salario<sup>97</sup>.

## V. Conclusiones

81. **Hay dos factores que impulsan el incremento del endeudamiento privado: en primer lugar, la pujanza de la oferta crediticia en el sector financiero, cuyos instrumentos favorecedores son la liberalización del mercado y el aumento de la financierización, que también incluyen la mercantilización y la financierización de los componentes esenciales para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, y en segundo lugar, la reconfiguración de muchas de las necesidades humanas de reproducción social que se convierten en necesidades financieras insatisfechas. Si bien en el siglo pasado se instituyeron redes de seguridad social y se expandieron estas, las deficiencias que persisten son campo abonado para que prospere la deuda privada. Paradójicamente, las medidas de protección social**

<sup>91</sup> Organización Internacional para las Migraciones, *Debt and the Migration Experience: Insights from South-East Asia*, 2019, pág. 15.

<sup>92</sup> OIT, *Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna: Trabajo forzoso y matrimonio forzoso*, Ginebra, 2017, pág. 5.

<sup>93</sup> *Ibid.*, pág. 10.

<sup>94</sup> A/HRC/33/46, párrs. 9 y 29.

<sup>95</sup> Comunicación del Foro de Asia y el Pacífico sobre la Mujer, el Derecho y el Desarrollo.

<sup>96</sup> A/HRC/33/46.

<sup>97</sup> Comunicación del Foro de Asia y el Pacífico sobre la Mujer, el Derecho y el Desarrollo.

adoptadas por los Estados, mediante transferencias de efectivo, se han utilizado como una posible caución de empréstitos para garantizar los préstamos del acreedor o imponer unos intereses más bajos, en lugar de para su finalidad original<sup>98</sup>.

82. La elevada deuda de los particulares y de los hogares, que constituye una proporción significativa de la deuda privada en la mayoría de los países, se ha relacionado con la desigualdad, la inestabilidad macroeconómica, la deuda soberana insostenible y las crisis financieras. Los salarios bajos, la pobreza y la desigualdad, que se han agravado por la adopción de políticas como las de privatización, austeridad y flexibilización del mercado laboral, han llevado a millones de personas a endeudarse, lo que, a su vez, ha llevado a millones de ellas a la pobreza y al trabajo informal y, así, las ha hecho vulnerables a toda clase de abusos. En la raíz de este fenómeno está la denominada “inclusión financiera”, el estrepitoso fracaso del Estado en cuanto a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de todos. El incremento explosivo de la deuda privada es lo que ha mantenido la demanda agregada y el crecimiento económico en los últimos decenios, con frecuencia a expensas de los hogares endeudados. Millones de personas de todo el mundo transfieren una parte apreciable de su riqueza y su bienestar al sector financiero, cuyos vínculos con la economía real se siguen erosionando, lo que pone en peligro la prosperidad y la estabilidad y la seguridad financieras de todos y refuerza la desigualdad.

83. Los particulares y los hogares no deberían contraer deuda privada como medio de compensar el incumplimiento de las obligaciones que tienen los Estados de proteger, promover y hacer efectivos los derechos humanos. Los gastos financieros y de otro tipo que deban efectuar los particulares y los hogares por concepto de amortización de deuda deberían ser de una cuantía que no amenazara ni pusiera en peligro el goce ni el ejercicio de los derechos humanos. El endeudamiento y la amortización de una deuda o el impago de esta no deberían dar lugar a vulneraciones de los derechos humanos.

84. En el presente informe, el Experto Independiente ha explicado que el incremento de la inclusión financiera no produce, de manera necesaria y automática, mejoras en la vida real, un mayor goce de los derechos humanos, un desarrollo más sostenible o menos desigualdad. Es evidente que una serie de Estados (y de instituciones financieras internacionales) han promovido un gasto financiado con deuda, en detrimento de la provisión de bienes y servicios públicos.

85. No es de extrañar que la microfinanciación, que es la fórmula estelar global propugnada por los partidarios de la inclusión financiera para aliviar la pobreza, haya sido promovida, de manera generalizada, por unos intereses financieros mundiales poderosos, que, por lo demás, no son muy partidarios de entablar más debates de carácter estructural sobre fiscalidad progresiva, fraude fiscal, economía del cuidado u otros medios de aumentar los ingresos y las reglamentaciones estatales, a fin de mejorar los programas de prestaciones sociales y garantizar el acceso a una serie de servicios esenciales.

86. El Experto Independiente ha analizado las repercusiones negativas que tienen, en los derechos humanos, el microcrédito, la deuda sanitaria, educativa y de los hogares, las prácticas abusivas de cobro, como la criminalización de los deudores, la deuda de los consumidores, la deuda migratoria y la servidumbre por deudas. Teniendo en cuenta las razones que inducen a las personas a endeudarse por los medios que se acaban de citar, cabe concluir que la deuda privada puede ser tanto causa como consecuencia de vulneraciones de los derechos humanos. Esto explica también el porqué y el cómo de la relación intrínseca que hay entre los desórdenes públicos, la desigualdad y unos niveles insoportables de deuda privada.

87. Es cierto que la deuda privada se reglamenta selectivamente en las normativas nacionales<sup>99</sup>; sin embargo, los contratos de deuda se sitúan en un universo jurídico y

<sup>98</sup> Véase Lena Lavinas de Morais, *The Takeover of Social Policy by Financialization: The Brazilian Paradox* (Palgrave MacMillan, Nueva York, 2017).

económico más general, en el que el derecho de los derechos humanos interactúa con los derechos de los acreedores (y los limita). Aunque en general no se considere que las leyes de protección financiera de los consumidores y de quiebra traten de asuntos de derechos humanos, sí que influyen de manera importante en estos asuntos. En dichas leyes se debería proteger a las personas que incurrieran en endeudamiento excesivo o fueran víctimas de prácticas abusivas de préstamo y cobro, situaciones ambas que podrían repercutir en sus derechos humanos. Por consiguiente, las normativas de defensa de los consumidores y de quiebra se deberían considerar como medios de prevenir posibles abusos, salvaguardar los derechos humanos de los prestatarios y compensar el desequilibrio de poder inherente que hay entre las partes que suscriben un contrato de préstamo. A tal fin, se debería prever, e incluso fomentar, la posibilidad de que los consumidores de productos financieros se organizaran y negociaran colectivamente para compensar el desequilibrio de poder que hay entre los prestamistas y los prestatarios.

## VI. Recomendaciones

88. El Experto Independiente recomienda a los Estados que:

a) Reduzcan las desigualdades de patrimonio e ingresos y erradiquen la pobreza mediante la fiscalidad progresiva y las transferencias, y fijen unos niveles mínimos de protección social y los amplíen progresivamente;

b) Reglamenten y supervisen todas las actividades de préstamo, tanto formales como informales, y procuren que las cláusulas contractuales, sobre todo las relativas a los tipos de interés y otros cargos no ligados a los intereses, que la tecnología que sirve de apoyo o de base a los servicios bancarios y financieros y que los medios para cobrar deudas no vulneren los derechos humanos de los prestatarios;

c) Velen por que haya unas leyes de quiebra que protejan a los deudores y estén en consonancia con las normas de derechos humanos;

d) Fijen, por ley, un tope mínimo básico de patrimonio e ingresos no embargables (que incluya los sueldos y toda clase de prestaciones sociales);

e) Favorezcan la concesión de alivio de la deuda o se lo concedan a deudores particulares cuando no haya un medio adecuado para proteger sus derechos humanos;

f) Reglamenten las prácticas de los prestamistas para que respeten íntegramente los derechos humanos de los deudores, fijando un tope para los tipos de interés de la deuda de los particulares y de los hogares y aprobando unas leyes en las que se prevengan y sancionen las prácticas de concesión de préstamos con condiciones abusivas y leoninas, y estudien la posibilidad de crear un organismo que se encargue de supervisar sus operaciones;

g) Reglamenten la publicidad de créditos privados velando por que se detallen claramente tanto las condiciones como los riesgos y se les expliquen a los posibles solicitantes;

h) Velen por que en las leyes de quiebra se subordinen, a todos los demás créditos, cuando no se declaren nulos, los créditos imprudentes y abusivos cuyos otorgantes no hayan tenido en la debida consideración la capacidad de amortización de los deudores y sus derechos humanos;

i) Velen por que en las leyes se prohíba el cobro coactivo de deudas cuando haya pruebas de tergiversación, fraude, venta fraudulenta, coacción, imposición de condiciones injustas, acoso u otras prácticas abusivas por parte de los prestamistas o de las entidades encargadas de cobrar las deudas;

<sup>99</sup> Véase Katharina Pistor, *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality* (Princeton University Press, Princeton, 2019).

j) Velen por que los deudores particulares puedan recibir del Estado asistencia jurídica sobre asuntos financieros y por que se les presten servicios jurídicos gratuitos en los tribunales;

k) Prohíban que se criminalice a los deudores, garantizando, por ejemplo, que no se puedan limitar, de ningún modo, sus derechos políticos a causa de su situación de endeudamiento;

l) Velen por que los reguladores financieros, los prestatarios y sus organizaciones tengan acceso a información pertinente y oportuna sobre las tasas de beneficio de los prestamistas, que es un elemento importante para determinar la legitimidad de los tipos de interés y los cargos no ligados a intereses que se cobran a los prestatarios;

m) Investiguen las denuncias y los casos de cobro de comisiones ilegales, impago de sueldos, deducciones salariales y confiscación de documentos; exijan responsabilidades a los agentes en caso de que se cobren cargos ilegales a los trabajadores extranjeros cuando se los contrata; publiquen los resultados de las investigaciones, y velen por que los trabajadores migrantes afectados y su familia tengan acceso a la justicia y a recursos jurídicos;

n) Ratifiquen el Convenio sobre las Agencias de Empleo Privadas, 1997 (núm. 181), de la OIT;

o) Perfeccionen las bases de datos y realicen estudios cualitativos y cuantitativos para determinar el grado de endeudamiento privado de los particulares, así como las prácticas vigentes de préstamo y cobro de deudas, y elaboren unos indicadores específicos para averiguar la influencia que tiene la carga de la deuda en los derechos;

p) Estudien la posibilidad de aprobar una normativa general de protección de datos que garantice a los prestatarios el pleno goce de su derecho a la intimidad, tanto cuando están conectados a Internet como cuando no lo están;

q) Estudien la posibilidad de aprobar un plan de acción nacional sobre empresas y derechos humanos y presten atención particular al sector financiero y las empresas de préstamos de toda clase y escala.

89. El Experto Independiente recomienda que:

a) Las agencias de empleo informen exhaustivamente a los posibles migrantes de todos los gastos que tengan que pagar, como los gastos de formación, los honorarios de la agencia, los gastos de viaje, los de la documentación necesaria para trabajar y los de alojamiento, y se los desglosen;

b) Las empresas que conceden préstamos por vía digital informen claramente a los deudores acerca de los datos que han recogido sobre ellos y de los fines para los cuales los utilizarán

90. El Experto Independiente recomienda a los prestamistas privados que:

a) Velen por que mantengan la confidencialidad de la información privada de los deudores y no la divulguen con otra finalidad que no sea la de efectuar la transacción del préstamo, incluso dentro de la empresa y de las empresas asociadas;

b) Determinen los efectos extraterritoriales de las operaciones de préstamo digital, en cumplimiento de su obligación de ejercer la diligencia debida, antes de elaborar plataformas de préstamo;

c) Supervisen estrechamente las operaciones de préstamo y cobro de deudas para prevenir, descubrir y atajar las prácticas abusivas, en cumplimiento de la responsabilidad que tienen las empresas de respetar los derechos humanos;

d) Velen por que los cobradores de deudas no recurran jamás a prácticas de cobro abusivas, como el acoso a los deudores, en ninguna circunstancia;

e) Se aseguren de que venden unos productos de préstamo apropiados a los prestatarios, en cumplimiento de sus obligaciones de ejercer la diligencia debida en materia de derechos humanos.

91. El Experto Independiente recomienda a las instituciones nacionales de derechos humanos que, en el ámbito de su mandato, presten atención particular a los efectos que tiene la deuda privada, incluidos el endeudamiento excesivo y las prácticas abusivas, en el goce de esos derechos y que, por ejemplo, realicen estudios del efecto que tiene la deuda privada en los derechos humanos.

92. El Experto Independiente recomienda a las instituciones financieras internacionales que:

a) Realicen evaluaciones sistemáticas de los efectos que tienen, en los derechos humanos, las políticas de reforma económica prescritas, de conformidad con los principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos (véase A/HRC/40/57), y presten atención específica a los efectos que tienen la consolidación fiscal y la privatización en los servicios sociales y a la posibilidad de que se repercutan los costos a la población, sobre todo como endeudamiento de los hogares;

b) Presten atención particular a los efectos que tienen, en los derechos humanos, el microcrédito y otras iniciativas de préstamo promovidas por las instituciones financieras internacionales.

---