

## **Capítulo Uno**

# **INTRODUCCIÓN**

### **1.1 Introducción**

### **1.2. Algunos Aspectos Metodológicos y la Organización del Presente Texto**

### **1.1 INTRODUCCIÓN**

La principal aspiración de la investigación en la cual se basa este libro, fue evidenciar las causas y los cambios más importantes, que han llevado a que el papel del llamado Tercer Sector venga adquiriendo preponderancia como un activo agente de los movimientos de resistencia. Dicha evidencia se recogió especialmente a través de un estudio de caso: el del papel de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en el proceso de alivio de la Deuda Externa.

La selección de este estudio de caso obedeció, por una parte a la magnitud del problema que representa especial –aunque no exclusivamente– para todos los países del Tercer Mundo, el endeudamiento externo y por otra parte, a la variedad de respuestas y formas de vinculación que un sector de las organizaciones de la sociedad civil ha tenido frente a este problema. Sin embargo, es importante anotar que este es apenas uno de los múltiples casos que hubieran podido ser analizados. Los temas de interés de un subconjunto específico de ONG, las ONG de desarrollo, incluyen por ejemplo, la defensa de la biodiversidad, la equidad de género, la transferencia de tecnología, los derechos de los niños, desarrollo rural, la resolución de conflictos armados, los derechos humanos y el proceso de alivio de la deuda externa, entre muchos otros.

La deuda externa –la cual ha sido entendida comúnmente por el público lego como un problema exclusivamente del alto nivel gubernamental y de la esfera económica– ha tenido y continua teniendo no solo fuertes efectos económicos, sino también consecuencias políticas y sociales en la vida diaria de las poblaciones, especialmente pobres, de los países deudores en todo el mundo.

La situación de endeudamiento presente en cada uno de los países llamados ‘en vías de desarrollo’ o ‘emergentes’, es resultado de múltiples factores, todos ellos interrelacionados en un proceso que se ha dado especialmente en los últimos cincuenta años. Los datos estadísticos del Banco Mundial muestran un gran incremento del endeudamiento externo, particularmente en los últimos treinta años. Mientras para 1970 la deuda de estos países sumaba aproximadamente US \$61 mil millones, en 1980 ésta se había incrementado diez veces alcanzando los US \$609 mil millones, para 1990 había llegado a 962 mil millones, para el año 2000 se había incrementado a US \$2,4 billones y para el 2003 ya había alcanzado los US \$2,6 billones. (Banco Mundial, 2005: 158)

Cuando el gobierno de México anunció oficialmente su incapacidad para continuar haciendo sus pagos tal como se habían pactado originalmente, comenzó lo que se conoce como la Crisis de la Deuda Externa de 1982. La deuda mejicana representaba entonces el 49.1% de su Producto Interno Bruto (PIB); el país tenía que pagar el 7.3 % de su PIB solo como intereses de la deuda contraída hasta ese momento y este porcentaje representaba mas de 35% del total captado por exportaciones anuales.

México, sin embargo, no era, para entonces, el país en peor situación de endeudamiento en relación con su capacidad de pago. De 28 países clasificados por el Banco Mundial como ‘economías de bajo-ingreso’ en 1983, diez tenían una deuda externa mayor del 50% de sus respectivos productos internos brutos. Malí, por ejemplo, alcanzaba el 89.3%, Zaire el 91.5% y Togo el 113.9%. Dentro de los países clasificados como de ‘ingreso medio’ la situación era

aun peor. De 32 países en este grupo, catorce tenían una tasa de deuda externa sobre PIB mayor el 50% y en cuatro países, esta era mayor del 100%: Mauritania, con 158.2%, Nicaragua con 133.3% y Costa Rica con 126.3% y la República Popular Democrática de Yemen con 118.5%.

Durante la crisis de deuda, las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) concluyeron que la principal razón para que los países deudores alcanzaran tal nivel de endeudamiento, era la falta de políticas económicas adecuadas. Basadas en esta consideración, las IFI diseñaron un paquete de reformas económicas para los países deudores, con el fin de redireccionar y solucionar sus problemas económicos en este sentido. Las reformas diseñadas, como un paquete de emergencia económica para México, son las que actualmente se conocen como 'Reformas de Estabilización' de las que se esperaban resultados a corto plazo; y aquellas con resultados esperados a largo plazo, son conocidas como 'Programas de Ajuste Estructural' (PAE). Tanto las unas como los otros fueron diseñados para implementarse simultáneamente.

Ambos, las Reformas de Estabilización y los Programas de Ajuste Estructural, son consistentes con el modelo de desarrollo neoliberal, el cual se posicionó como el modelo de desarrollo dominante desde inicios de la década de los 80. La característica principal de neoliberalismo como modelo de desarrollo fue la reducción de la intervención del Estado, con el fin de fortalecer las fuerzas del mercado y la iniciativa privada. Dicha reducción del Estado encierra una serie de medidas específicas que se explican más adelante.

Después de la implementación de las Reformas de Estabilización y de los PAE en México, estos pasaron de ser un paquete de emergencia coyuntural, para convertirse en condición *sine qua non* de los programas de cooperación internacional, incluyendo la más reciente estrategia para el alivio de la deuda externa, es decir, la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados. (La Iniciativa PPME) Este programa fue diseñado y ha sido implementado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) desde 1996, y su análisis constituyó uno de los dos puntos focales de esta investigación.

De otra parte, los principales actores en el proceso de endeudamiento externo –como en todo proceso de endeudamiento– han sido los acreedores y los deudores. Liderando el grupo de los acreedores están el Banco Mundial y el FMI. Otros acreedores son los gobiernos de los países industrializados y también algunos gobiernos de los países en vías de desarrollo, así como algunos bancos comerciales de los países industrializados. En cuanto a los deudores, cada país en el mundo pertenece a este grupo, aunque con grandes diferencias entre ellos, no solo en términos de sus condiciones económicas, políticas y sociales, sino también en términos de su situación de endeudamiento y de su capacidad para pagar dicha deuda.

Sin embargo, un nuevo actor que ha ganado un lugar especial en este asunto, es un grupo de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) internacionales.

En general, la presencia creciente de las ONG en todo el mundo, así como la importancia que han adquirido como la voz principal de la sociedad civil, ha sido ampliamente reconocida. El preponderante papel que las ONG han alcanzado es consecuencia de una variedad de factores, siendo paradójicamente uno de ellos, el dominio y la implementación de la agenda neoliberal.

Las ONG, como parte de la iniciativa privada, han venido siendo consideradas agentes más eficientes que el Estado, en términos del suministro de servicios de bienestar para las poblaciones necesitadas. Dada la disminución de la intervención del Estado, las ONG alcanzaron un lugar y papel particular en la sociedad, convirtiéndose en un puente, entre las fuerzas del mercado y los sectores de la población que no tenían acceso a dichos mercados.

La presencia de las ONG en el escenario internacional, creció paralelamente a la diversidad de temas con los cuales ellas se involucraron. Las ONG de desarrollo, están particularmente dedicadas a la asistencia internacional y al apoyo de proyectos de desarrollo en el ámbito nacional o internacional, mientras son generosamente financiadas por la IFI, por los gobiernos de sus respectivos países, por el sector empresarial, así como por sus ciudadanos.

Lo paradójico del hecho de que el papel de las ONG haya crecido y se haya transformado en movimientos de resistencia gracias en parte a la agenda neoliberal, está en que en medio de este financiamiento, las expectativas obvias de las IFI así como de otros donantes, eran que estas ONG apoyaran la difusión y ejecución de sus políticas. En una primera etapa, pareció que las ONG, estuvieron en verdad, jugando un papel consistente con las políticas y medidas económicas neoliberales. Muy pronto, sin embargo, fue obvio que las IFI como la principal fuente de financiamiento de las ONG y simultáneamente como los principales diseñadores de la agenda política global, podrían seriamente minar la independencia y autonomía de dichas organizaciones.

Para cualquier estudioso del Tercer Sector y en particular de las ONG, resulta claro que estas no pueden ser tratadas como un sector homogéneo, debido a la amplia variedad en la definición de sus misiones institucionales, intereses, prioridades, actividades, fuentes de financiación y recursos. Dada esta heterogeneidad y afrontando el dilema de estar situadas por una parte, entre los intereses de las IFI como una de sus principales fuentes de financiación y el reconocimiento y apoyo de sus gobiernos a las políticas de dichas IFI y por otra, sus propios intereses, autonomía e independencia, las ONG, también han asumido diversas posiciones. Mientras unas de ellas parecen actuar como simples ejecutoras de las políticas de sus financiadores, muchas otras ONG de desarrollo están actuando explícitamente contra algunas de las políticas hegemónicas de sus donantes y además están buscando alternativas a dichas políticas. Este es el caso de algunas ONG individuales, así como coaliciones de ellas. Algunos ejemplos son grupos ambientales como 'Los Verdes' o la 'Rainforest Action Network' (La Red de Acción de la Selva) o el movimiento 'Anti-Free Trade Agreements' (Anti-AFA, Movimiento Contra los Acuerdos de Libre Comercio) o el grupo de ONG de desarrollo involucradas activamente con el proceso de alivio de la Deuda Externa (de ahora en adelante, denominadas ONG-DE). Los análisis en que estas ONG-DE basan su posición institucional, fue el segundo punto focal de esta investigación.

Es innegable que muchas ONG de desarrollo, han estado involucradas en la implementación de las políticas internacionales. Sin embargo, en la medida en que el tiempo ha pasado, ellas han adelantado un proceso que las ha llevado de ser ejecutoras de programas y proyectos que apoyan las políticas neoliberales, a ser severos agentes críticos de la implementación y el diseño de dichas políticas internacionales. Resulta de gran importancia comprender la influencia que a través de sus críticas las ONG podrían ejercer –y en realidad, están ejerciendo– sobre las instituciones decisoras a escala internacional.

Dada la importancia de las ONG como actores sociales, estas han sido estudiadas y analizadas desde varias perspectivas. Para mencionar solo algunas de ellas, tenemos aproximaciones desde la teoría de las organizaciones (por ejemplo, Handy, 1978); también desde las experiencias en transferencia de tecnología (Vicent, 1992, entre otros); así como desde el estudio de las organizaciones dedicadas al empoderamiento de grupos minoritarios (Ver Goetz, 1992 y Von Nostrand, 1993 entre otros) o desde el campo de los estudios culturales (por ejemplo, Cernea, 1993 o Zadek y Szabo, 1994). Sin embargo, las perspectivas que perciben a las ONG y sus coaliciones como movimiento críticos, representan una aproximación teórica que solo recientemente ha recibido atención desde la académica. (Ver por ejemplo, Commins, 2000, Kortzen, 2000, Brecher *et al*, 2000 y Amory, 2000)

El proceso de compromiso que algunas ONG de desarrollo tienen a nivel mundial, dentro del proceso del alivio de la deuda externa, bien sea como organizaciones individuales o como coaliciones, no ha sido suficientemente entendido, en parte porque este fenómeno es reciente y no ha sido documentado y analizado sistemáticamente. Por ejemplo, los movimientos críticos de ONG individuales y de sus coaliciones, actuando contra políticas sociales y económicas internacionales, no solamente hacen presencia en el escenario internacional a través de manifestaciones públicas organizadas alrededor de importantes encuentros de las

IFIs; estos casos como el que ha sido llamado, la “Batalla de Seattle”<sup>1</sup>, las varias versiones del Foro Social Mundial<sup>2</sup> o con su presencia en las reuniones del Grupo de los Ocho en diferentes partes del mundo, entre otros, son bien conocidos a través de los medios de comunicación masiva. Sin embargo, este movimiento de resistencia lleva a cabo otras actividades para alcanzar sus metas, entre las que se encuentran la investigación y el análisis de las políticas internacionales a las que estos se oponen. Dichos análisis, cuando están directamente relacionados con el alivio de la Deuda Externa, fueron la principal materia prima de esta investigación.

## 1.2 LA ORGANIZACIÓN DEL PRESENTE TEXTO Y ALGUNOS ASPECTOS METODOLÓGICOS

Actualmente, hay disponible una gran cantidad de literatura que analiza varios aspectos relacionados con el proceso de alivio de la deuda, desde los dos lados convencionales, es decir, el de los acreedores y el de los deudores. Sin embargo, los análisis de las perspectivas que tienen las organizaciones de la sociedad civil que se han involucrado en esta problemática no han recibido la misma atención. A pesar de que su presencia y papel cambiante han venido siendo reconocidos en la agenda internacional, no se han explorando las circunstancias en las cuales algunas de estas organizaciones han llegado a ser un actor nuevo en procesos de resistencia.

Para presentar el contexto del tema de ONG como parte de los movimientos de resistencia, así como los principales argumentos y resultados de esta investigación, este libro ha sido estructurado en diez capítulos, incluyendo la presente Introducción. Debido al hecho de que las ONG constituyen el ‘lente’ particular a través de la cual fue analizado uno de los temas que llaman a la resistencia –el tema de la deuda externa– el capítulo dos, esta dedicado a estas organizaciones. En este capítulo se describe de manera general la evolución y las características de las ONG en los últimos años. También se analizan factores tales como la implementación de las medidas neoliberales durante la década de los 80 y las del esquema llamado del ‘Buen Gobierno’ durante la década de los 90, los cuales subyacen claramente en las transformaciones de las mencionadas organizaciones.

Por su parte, el capítulo tres, ofrece una descripción del contexto del esquema de manejo actual de la deuda externa, enfatizando su relación con las Reformas de Estabilización y con los Programas de Ajuste Estructural, seguida por un resumen de la situación de endeudamiento que existe en la actualidad. Este capítulo también provee una descripción de las principales características del primer diseño de la Iniciativa para los PPME, así como de sus últimas modificaciones y requerimientos para aceptar posibles países beneficiarios. Por lo tanto, los capítulos dos y tres describen el contexto actual de este tema.

Los capítulos restantes del libro, están dedicados a desarrollar detalladamente los argumentos en los que las ONG-DE apoyan sus posiciones institucionales respecto al tema del manejo de la deuda externa en general y a la Iniciativa PPME, en particular. Una característica de estos capítulos es que todos tienen una estructura similar, es decir: primero, una breve introducción señalando porqué dicho tema resulta relevante dentro del análisis de la Iniciativa para los PPME; después, una descripción del punto de vista de la academia, cuando la hubo, y de las IFI, especialmente del Banco Mundial y del FMI, sobre el tema del capítulo. Luego, se presenta la posición de las ONG-DE; seguidamente, se analiza críticamente el contraste y las

---

<sup>1</sup> La Batalla de Seattle hace referencia a las manifestaciones pacíficas que terminaron en violentas escenas callejeras donde muchas de las ONG partícipes del movimiento de resistencia en contra de los Acuerdos de Libre Comercio de la Organización Mundial de Comercio (en inglés World Trade Organization - WTO) estuvieron presentes el 1 de Diciembre de 1999 en la ciudad norteamericana de Seattle.

<sup>2</sup> El Foro Social Mundial, ya en su quinta versión, se realiza como una evento con amplia participación de la sociedad civil, en la ciudad de Porto Alegre en Brasil, para contraponerse al Foro Económico Mundial, que se realiza en la localidad Suiza de Davos para la exclusiva participación de la IFI.

diferencias, o la armonía y las similitudes de estas posiciones; finalmente se presentan algunas conclusiones.

El primer propósito de este estudio es contribuir a la comprensión del proceso a través del cual algunas ONGs de desarrollo llegaron a formar parte de un amplio movimiento de resistencia – en este caso en particular en contra del endeudamiento externo de los países en vías de desarrollo– y del papel que están jugando en dicho movimiento. Por lo tanto, en el capítulo cuarto, se explican cómo algunas condiciones particulares de la participación activa de las ONG en la agenda internacional, las pusieron en un dilema, en el cual, sus propios valores y los intereses de las comunidades en las que estas ONG están desarrollando sus actividades, están en oposición a los efectos de la implementación de algunas de las políticas de sus donantes principales. En este mismo capítulo, también se explica como un sector de dichas ONG de desarrollo ha respondido a este dilema. Los resultados de esta investigación sugieren que en medio de estas ‘acrobáticas’ relaciones entre las IFI y sus comunidades de interés, un sector de las ONG-DE cambió su rol y pasó de ser agentes de alivio y apoyo en caso de emergencias y/o ejecutoras de proyectos de desarrollo, a ser severos agentes críticos de las políticas de las IFI, en lo que está relacionado con el tema de la deuda externa en general, y en particular con el proceso de alivio en los países endeudados. Consecuentemente, la teoría de los movimientos de resistencia, en particular el concepto de ‘Globalización desde Abajo’ fue considerado una herramienta conceptual adecuada para explicar el papel actual de las ONG en el proceso de alivio de la Deuda Externa. Después de un análisis comparativo de diferentes aproximaciones conceptuales, así como también de un ejercicio de contraste de este concepto con las características principales de las ONG-DE, el concepto de ‘Globalización desde Abajo’ probó aprehender y explicar adecuadamente las características principales de estas organizaciones como parte de los movimientos de resistencia global. Este análisis llevó a concluir que entre otras de sus particularidades está el hecho de que sus relaciones con el Estado se han modificado debido a su vinculación con temas como el de la deuda; también están los debates y las discusiones sobre propuestas alternativas al proceso de manejo del alivio de la deuda externa que dichas ONG-DE desarrollan. Igualmente, se tiene el hecho que estas ONG-DE están trabajando en redes y coaliciones a nivel mundial siempre con una clara tendencia a la consolidación.

El análisis del rol de las ONG-DE dentro del proceso de alivio de la deuda externa, tiene gran importancia, dadas las posibles consecuencias que puede tener para los diferentes actores involucrados en el proceso, desempeñar un papel determinado. Por ejemplo: a) Para los acreedores, porque ellos como diseñadores e implementadores de la agenda neoliberal, proveyeron la oportunidad para la creciente participación de las ONG en la sociedad. Sin embargo, este hecho podría estar teniendo un ‘efecto perverso’, dado que la influencia que dichas ONG pueden ejercer para intervenir las decisiones de los acreedores, podría ir más allá de lo inicialmente esperado –e incluso deseado– por ellos; b) Para los gobiernos deudores, porque aquellas ONG-DE poderosas podría favorecer los intereses de estos países, abriendo la posibilidad de diferentes alianzas estratégicas para enfrentar este problema. Estas alianzas podrían ser no solamente entre dichas ONG-DE y los gobiernos de los países deudores, sino también entre varios países deudores y c) Para las mismas ONG, porque al ganar una presencia y voz más fuerte dentro de temas globales como el del endeudamiento externo, dichas ONG-DE podrían llegar a intervenir no sólo en la implementación de los programas para alivio de la deuda, sino incluso en su diseño recogiendo los intereses de los gobiernos y/o ciudadanos de los países deudores.

La cada vez más difícil situación entre acreedores internacionales y países deudores del Tercer Mundo, continúa generando interrogantes, sobre las razones que llevan a la falta de éxito de los diferentes programas diseñados para el manejo de la deuda externa. De tal manera, que un segundo propósito fue proveer un examen detallado de los análisis en los que estas ONG señalan los aciertos y basan sus críticas a la Iniciativa para los PPME. Para alcanzar este propósito, se identificaron cinco temas principales: a) las causas del endeudamiento externo como un problema para los países deudores y la responsabilidad por dicho endeudamiento; b) el nivel de “deuda sostenible”, como el concepto clave de la iniciativa para los PPME; c) los indicadores de deuda sostenible, como referencia para la implementación y seguimiento de la

iniciativa; d) la inclusión de los Documentos sobre las Estrategias de Reducción de la Pobreza (DERP) dentro de la iniciativa para los PPME y e) la exigencia de la participación de la sociedad civil dentro de algunas etapas de la iniciativa para los PPME. Estos temas se abordan en los cinco capítulos siguientes.

En el análisis presentado en el capítulo cinco, sobre las causas de la deuda y sobre la responsabilidad por el endeudamiento de los países del Tercer Mundo, se parte del supuesto de que la manera cómo se perciben dichas causas y responsabilidad debería influenciar en la práctica, el diseño de los programas para enfrentar este problema, en este caso, debería influenciar la Iniciativa para los PPME. En este análisis, fueron identificados cuatro tipos de explicaciones principales sobre los orígenes de la situación de enorme endeudamiento, provistas especialmente por la literatura académica. La primera explicación está relacionada con el alza del petróleo por parte de la OPEP durante los 70. Luego se presenta la perspectiva basada en la Teoría de la Dependencia de los países de la periferia en relación con los países del centro. Como una tercera explicación, se describe la interpretación sustentada en la fuerte regulación de los sistemas bancarios nacionales que dio paso a la creación de un sistema bancario europeo no-regulado denominado el Euro-banking. Finalmente, se presenta la perspectiva de que el sistema financiero está basado en el endeudamiento, enfatizando las consecuencias nefastas para la economía global de la creación de nuevo dinero y del manejo del sistema de crédito internacional.

Una segunda sección de este capítulo incluye, un análisis de las percepciones acerca del origen de la deuda externa presentados por las IFI. En la siguiente sección se presentan las posiciones institucionales que las ONG-DE tienen al respecto. Finalmente, los principales puntos identificados de estas cuatro diferentes teorías, así como la posición de las IFI, son contrastadas críticamente con las percepciones que las ONG-DE tienen sobre este mismo tema.

Los resultados del Capítulo Cinco, sugieren que la posición de las ONG-DE, en términos de las causas de la situación de endeudamiento externo, es que la mayoría acoge la explicación del alza de precios del petróleo de la OPEP; solamente unas pocas suscriben el análisis ofrecido por la teoría de países de la Teoría de la Dependencia y muchas menos establecen una relación entre el origen de la deuda externa y el Euro-banking. En términos de las percepciones que las ONG-DE tienen sobre la responsabilidad por la situación de endeudamiento, prácticamente todas consideran que la responsabilidad recae tanto en los acreedores como en los deudores. Sin embargo, el hecho de que la mayoría de las ONG-DE consideren que el alza del petróleo es el origen de la deuda externa y simultáneamente achaquen la responsabilidad del endeudamiento, tanto a los deudores como a los acreedores, presenta una clara inconsistencia que se analiza en detalle en este capítulo.

El Capítulo Seis presenta un análisis del 'Nivel Sostenible de Deuda', ya que este es el concepto clave sobre el cual se sustenta teóricamente la Iniciativa para los PPME. Una de las primeras críticas que el Banco Mundial y el FMI recibieron cuando la iniciativa para los PPME fue lanzada, estuvo relacionada con la inexistencia de análisis teóricos que sustentaran la noción de Nivel Sostenible de Deuda. Sin embargo, un examen detallado de diferentes aproximaciones al concepto de 'Sostenibilidad' –en el contexto de deuda externa– mostró que esta crítica no tenía sustento, ya que no sólo desde la academia sino también desde las IFI, se han desarrollado diversos estudios teóricos. Los primeros análisis sobre la capacidad de deuda y sostenibilidad, incluían unos pocos y simples elementos, sin embargo, desarrollos más recientes de este concepto, han complementado dichos análisis involucrando otros factores, algunos de ellos relacionados con condiciones de comercio internacional, impuestos, el sector laboral y la tasa de retorno de inversión, entre otros. Desafortunadamente, también se constató que estos avances teóricos no han ido de la mano con un avance de la posición del Banco Mundial y del FMI sobre el concepto de sostenibilidad. Instituciones como estas, continúan adheridas a una noción economicista de sostenibilidad en términos de deuda, mientras que las ONG-DE están invocando que se integren elementos de carácter social que están afectando negativamente la capacidad de pago de los países pobres y endeudados. Otros resultados de los análisis de este capítulo están relacionados con la noción sesgada que

las IFI tienen de sostenibilidad, al dar mayor peso a los intereses de los acreedores que de los deudores.

En el Capítulo Siete, se exploran diferentes propuestas que se han presentado desde la academia y desde las IFI acerca de los indicadores del Nivel de Deuda Sostenible, incluyendo los indicadores de la Iniciativa para los PPME. Los indicadores de la Iniciativa para los PPME tienen varias funciones: a) precisan los principales requisitos que un país catalogado como pobre y muy endeudado debe cumplir para ser aceptado como un posible beneficiario de esta iniciativa; b) demarcan los valores críticos (numéricos) para que un país pueda ser considerado como sostenible (o insostenible) en términos de su deuda externa, con amplias implicaciones económicas para estos; y c) son una herramienta para que los acreedores supervisen la implementación de la iniciativa. Los indicadores PPME, en su versión actual consisten principalmente en la proporción entre las exportaciones anuales y el monto total de la deuda, por una parte, y por la otra, entre las exportaciones y los intereses anuales de esa deuda. Sin embargo, los análisis sobre estos indicadores han llevado a concluir, que otros componentes económicos presentes en propuestas anteriores y que no fueron tomados en cuenta en indicadores PPME, habrían podido proveer una medida más integral sobre la sostenibilidad de la deuda de los PPME. Algunos de estos componentes son las tasas de interés, la relación entre exportaciones e importaciones y la diversificación de las importaciones, entre otros. Del diseño de los indicadores PPME originalmente planteados por las IFI, también fueron excluidas otras variables, tales como capital humano, comportamiento del deudor con relación a sus pagos y desarrollo social del país deudor, entre otras. Los principales puntos considerados por las ONG-DE como méritos o fallas de estos indicadores son analizados y contrastados con algunas de las principales propuestas hechas desde la academia y desde otros sectores. Se puede adelantar, sin embargo, que los indicadores PPME en su versión actual son consistentes con la estrecha visión que las IFI, tienen del concepto de sostenibilidad en términos de deuda.

El Capítulo Ocho, ofrece una explicación de la inclusión de los Documentos de Estrategias de Reducción de la Pobreza (DERP) como un requisito adicional para aceptar a los países deudores en la iniciativa para los PPME. Una de las críticas más comunes, particularmente desde las ONG-DE, hacia los programas de manejo de la deuda externa, había sido el no considerar la situación de pobreza, –extrema en algunos casos– de los países deudores, situación que los empuja a un círculo vicioso en el cual no sólo se incrementa su nivel de endeudamiento, sino que esta es cada vez más impagable. El Banco Mundial y el FMI respondieron a estas críticas con la inclusión del esquema de los DERP como otra etapa de la iniciativa para los PPME. Sin embargo, pronto, las ONG-DE se dieron cuenta que los DERP no constituían la respuesta que ellas estaban esperando. Mediante los análisis llevados a cabo, se puso de manifiesto, que las diferentes percepciones de la naturaleza del nexo esperado entre pobreza y deuda externa, estaban estrechamente relacionadas con la muy diferente concepción que tanto las IFI como las ONG-DE tienen sobre ‘pobreza’ y sobre ‘sostenibilidad’. Sin embargo, por inadecuada que haya resultado esta inclusión, también significó un reconocimiento formal de la relación inevitable que existe entre pobreza y deuda, y puso sobre la mesa el debate que su inclusión debe significar en términos prácticos, para los países endeudados.

El Capítulo Nueve, contiene un análisis de uno de los últimos requisitos que las IFI están exigiendo de los países endeudados a través de la iniciativa para los PPME, es decir, la Participación de la Sociedad Civil como parte del proceso de preparación y diseño de los DERP. Como una de las características principales de los DERP se espera la amplia consulta pública de la sociedad civil a través de procesos participativos; sin embargo, el análisis de esta nueva exigencia deja ver varias fallas importantes, por ejemplo, se pudo determinar a través de este estudio, que la pobreza –característica *sine qua non* de los países a quienes estaría dirigida la iniciativa para los PPME– es uno de los obstáculos principales para que se den procesos de amplia participación de la sociedad civil, puesto que en la mayoría de los casos, no existen los recursos económicos indispensables para tener la capacidad institucional mínima que genere, ni el compromiso cívico, ni la motivación, entre muchos otros factores, para lograr participación de la sociedad civil. Así pues, este requerimiento se convierte en un obstáculo

adicional para que los países pobres muy endeudados que están necesitados de acceder a la iniciativa para los PPME, lo logren. El análisis crítico de este capítulo, tomó en consideración algunas de las principales limitaciones que se han señalado a los procesos participativos, desde la academia y desde las ONG-DE; algunas de estas son, por ejemplo, el debate que suscita el hecho de que hay unos a quienes se les invita y/o permite participar y hay quienes son los que permiten participar, reproduciendo así, unas relaciones de poder, que los propios procesos participativos buscarían minimizar. El contraste entre las IFI y las ONG-DE, sobre las características principales del diseño y la implementación de los DERP, incluidos los procesos participativos, llevó a concluir que las ONG-DE consideran estos requisitos como otras de las 'condicionalidades' ya presentes limitando seriamente un verdadero proceso de alivio de la deuda externa.

Un resultado adicional que se expone en este capítulo es lo controversial que puede resultar el hecho de que la participación de la sociedad civil organizada, a través de las ONG, se haya convertido en una exigencia de la Instituciones Financieras Internacionales, cuando estas han venido participando en este tema desde hace ya varios años, incluso décadas. Varias ONG de desarrollo han venido llevando a cabo diversas actividades con el objetivo de mejorar las condiciones de las comunidades necesitadas, aquellas para quienes precisamente se diseñó, hace nueve años, la iniciativa PPME. Una buena parte de estas ONG de desarrollo, terminaron activamente involucradas con varios temas (como el de la deuda externa) debido, entre otras razones, a los obstáculos que de tipo económico, social y político que por motivo del endeudamiento estaban interfiriendo seriamente con su trabajo en las comunidades pobres.

El hecho de que actualmente las IFI exijan la participación de este sector de la sociedad civil, lleva a la idea de que es aparentemente gracias a su "invitación" que las ONG-DE terminan relacionadas comprometidas e incluso confrontadas con las IFI y con temas como el de la deuda externa y no gracias a la iniciativa individual y compromiso social de dichas ONG-DE. El análisis de este tema sugiere que la participación de la amplia sociedad civil, pero en especial de las ONG, estaría en serio peligro de legitimar estrategias y decisiones ya tomadas sobre el proceso de alivio a la deuda externa. Al establecer nuevas relaciones con las IFI, con los donantes internacionales y con los acreedores, las ONG-DE podrían terminar siendo cooptadas, legitimando justamente los aspectos del proceso de alivio del endeudamiento a los que ellas se han opuesto hace mucho tiempo.

Unos de los objetivos del Capítulo Diez, como el capítulo conclusivo, fue hacer una lectura transversal de las conclusiones de los capítulos previos, con el fin de establecer las interrelaciones existentes entre los temas considerados claves en el actual proceso de alivio de la deuda. Esta lectura transversal permitió explorar la influencia de las posiciones de las ONG-DE sobre su rol como agentes críticos de un movimiento de resistencia global y la vez, las implicaciones que jugar dicho rol, tiene sobre su posición analítica e institucional, lo que constituye el tercer y último objetivo de este estudio

Algunos resultados permiten sugerir que la relación existente entre el rol que están jugando las ONG-DE y sus posiciones analíticas están evolucionando con una dinámica dialéctica. Tal como se afirma "los movimientos dialécticos representan un enfrentamiento de opuestos y un conflicto de contradicciones que se resuelve parcialmente en un salto hacia adelante, generando a su vez un nuevo conjunto de elementos conflictivos." (Haralambos y Holborn, 2000:1042) Desde este punto de vista, la relación entre el papel crítico que las ONG-DE están jugando y su posición analítica involucra tensiones entre fuerzas incompatibles, como son, entre otras, los intereses de las IFI. El conflicto entre estas fuerzas se resuelve parcialmente en un salto hacia adelante, que genera a su vez un nuevo conjunto de elementos conflictivos, en un nivel más alto de contradicciones, que se resuelve parcialmente, y así sucesivamente. El análisis de la relación, que existe en dos vías, entre el papel que las ONG-DE están jugando como parte de los movimientos de resistencia global y sus posiciones analíticas, sustentado en la dinámica de los movimientos dialécticos previamente descritos, permitió entender con mayor claridad, tal como se expone en este capítulo, las potencialidades y limitaciones de los procesos de negociación que se dan entre las ONG-DE e instituciones financieras internacionales como el

Banco Mundial y el FMI, en torno a una de las manifestaciones de los movimientos de resistencia global, como es la de la deuda externa.

Las principales fuentes de información incluyeron datos secundarios de documentos publicados y no publicados, así como datos estadísticos sobre la implementación de la Iniciativa para los PPME, sobre el establecimiento de ONG de desarrollo y sobre algunos indicadores sociales y de desarrollo. Estas fuentes estadísticas fueron en su mayoría cifras publicadas por el Banco Mundial, el FMI, por la OECD y también por algunas de las ONG-DE analizadas. La información primaria fue recolectada a través de entrevistas, la mayoría de ellas con agentes de ONG de desarrollo directamente relacionadas con la problemática de la deuda externa y establecidas en América, África y Europa. (Véase anexo 1)

La principal contribución de este estudio radica especialmente en haber identificado y analizado el proceso de transformación de un sector de ONG de desarrollo que se originaron como organizaciones de asistencia humanitaria, que luego pasaron a ser organizaciones diseñadoras y ejecutoras de programas y proyectos de desarrollo y que recientemente han venido actuando como activos agentes críticos que conforman amplios movimientos de resistencia en contra de los múltiples mecanismos de los “modelos de desarrollo” promovidos durante los últimos cincuenta años; uno de dichos mecanismos es el endeudamiento externo.