

# Universidad Pontificia Comillas



## Máster Universitario en Cooperación Internacional al Desarrollo

Trabajo Fin de Máster (Curso 2022-2023)

***La incidencia política de las ONGD para la  
promoción de la Coherencia de Políticas para el  
Desarrollo Sostenible (CPDS): el caso español.***

***NGDO advocacy for the promotion of Policy  
Coherence for Sustainable Development (PCSD):  
the Spanish case.***

Autora: Paula María Llera Colunga.

Tutor: Javier Pérez González.

Fecha: 20/06/2023.

## RESUMEN

La nueva concepción del desarrollo sostenible bajo el mandato de la Agenda 2030 ha dado lugar a una mirada transformadora de la realidad que apunta a la indivisibilidad y transversalidad de las dinámicas de desarrollo global. Con el fin de *no dejar a nadie atrás*, esta interconexión necesita de la Coherencia de Políticas como mecanismo de implementación, señalando las incongruencias y sinergias que existen entre las políticas públicas. Aunque enmarcada en la acción del gobierno, la Coherencia de Políticas también se ve impulsada por las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), especialmente en su dimensión cosmopolita o transfronteriza. Este trabajo ahonda en esta relación entre las ONGD y la Coherencia de Políticas, tomando las acciones de incidencia que realizan estas organizaciones como nexo. A través de la revisión de fuentes bibliográficas y la realización de entrevistas en profundidad, se genera un análisis de la evolución histórica de estos procesos y se detallan para el contexto actual sus características, oportunidades y retos.

**Palabras clave:** incidencia política, ONGD, Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible, Agenda 2030.

## ABSTRACT

The new conception of sustainable development under the mandate of the 2030 Agenda has given rise to a transformative view of reality that points to the indivisibility and transversality of global development dynamics. In order to *leave no one behind*, this interlinkages require Policy Coherence as an implementation mechanism, pointing out the incongruities and synergies that exist in public policies. Although framed in government action, Policy Coherence is also driven by Non-Governmental Development Organisations (NGDOs), especially in its cosmopolitan or cross-border dimension. This paper explores this relationship between NGDOs and Policy Coherence, taking the advocacy actions carried out by these organisations as a nexus. Through the review of bibliographical sources and in-depth interviews, an analysis of the historical evolution of these processes is generated and their characteristics, opportunities and challenges are detailed for the current context.

**Keywords:** advocacy, NGDO, Policy Coherence for Sustainable Development, 2030 Agenda.

# Índice

1.	Introducción .....	1
2.	Metodología .....	3
3.	Marco teórico .....	5
3.1.	La Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS): definiciones y evolución.....	5
3.2.	Dimensiones de la CPDS .....	8
3.3.	La incidencia política de ONGD .....	10
4.	Estado de la cuestión.....	14
4.1.	La CPDS en el contexto español.....	14
4.1.	La incidencia política de ONGD españolas para la CPDS.....	17
4.1.1.	<i>La movilización para la condonación de la deuda externa</i> .....	18
4.1.2.	<i>Campañas sobre el comercio español de armas</i> .....	18
4.1.3.	<i>Investigación y propuestas de ONGD para la CPDS</i> .....	19
4.1.4.	<i>Estrategia-pacto de incidencia política y social (2019– 2022) de la Coordinadora de ONGD</i> .....	21
5.	Resultados .....	22
5.1.	Identificación de acciones de incidencia política .....	22
5.2.	Oportunidades y retos para las ONGD.....	26
5.	Conclusiones .....	30

## 1. Introducción

La aprobación de la Agenda 2030 en el año 2015 supuso, por un lado, una continuación pactada al marco de desarrollo global establecido previamente en la Declaración del Milenio, pero también la introducción de elementos novedosos que pretendían superar el enfoque tradicional de la Cooperación al Desarrollo. En este sentido, se dio paso a una visión más holística y universal del desarrollo global, que habría de focalizarse en tres áreas diferenciadas pero complementarias —la económica, la social y la medioambiental—, y apelar a la responsabilidad de todos los países en este proceso de transformación. Estas innovaciones dan muestra entonces de la existencia de procesos indivisibles en la ambición de *no dejar a nadie atrás* en un mundo cada vez más interconectado.

Así, a esta transición a una nueva concepción de la Cooperación al Desarrollo Sostenible que pone de manifiesto la multitud de actores, áreas de acción y niveles involucrados, subyace un elemento transversal: la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS). Este mecanismo de implementación de la Agenda 2030, menos relevante en agendas de desarrollo anteriores, cuenta con un amplio recorrido histórico reconocido en el campo académico, pero también en el ámbito de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD). De este modo, el enfoque de coherencia cuenta con una construcción muy ligada a las acciones de incidencia política de estas entidades, ayudando a la cristalización de este concepto en las instituciones, incluso antes de su consideración teórica.

En España, las estrategias de estas entidades se centraron primero en abordar la coherencia como elemento de eficacia de la ayuda al desarrollo, superando posteriormente este enfoque para apoyar la Coherencia de Políticas como necesaria para la consecución de los ODS, contando además con las experiencias adquiridas antes de la vigencia del concepto en sí. Por tanto, este esfuerzo por situar el enfoque de Coherencia de Políticas (CPD) y, más adelante, de CPDS, en el centro de la agenda política supone una reclamación singular por parte de estos actores sociales que merece ser estudiada. Aun prestando atención a otras dimensiones, en las ONGD ha predominado el trabajo sobre el enfoque transfronterizo de la Coherencia, siendo por ello el objeto de análisis de este trabajo.

La investigación plantea primero los objetivos del estudio y su metodología, consistente en la revisión de fuentes bibliográficas y la realización de entrevistas; luego, establece y acota las definiciones que componen el marco teórico en que se apoya el trabajo; sentadas estas bases, el epígrafe siguiente sobre el estado de la cuestión ofrece un análisis pormenorizado del contexto en España; y finalmente, se plantean los resultados obtenidos y se generan conclusiones a partir del conjunto del trabajo.

## 2. Metodología

Para examinar el papel de las ONGD en la incorporación del enfoque transfronterizo de CPDS al diseño de políticas públicas en España, se describe primero el objetivo general de la investigación:

*O.G.: Analizar la actividad de incidencia política de ONGD para la incorporación del enfoque transfronterizo de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) en el diseño de políticas públicas en España.*

Adicionalmente, con la intención de generar un diagnóstico más elaborado de estas dinámicas en España, se recogen dos objetivos específicos:

*O.E.1.: Identificar las acciones de incidencia política más relevantes que las ONGD en España realizan para incorporar el enfoque transfronterizo de CPDS al diseño de políticas públicas.*

*O.E.2.: Analizar los principales retos y oportunidades para la incorporación del enfoque transfronterizo de CPDS por parte de ONGD en el diseño de políticas públicas.*

El rango temporal del estudio abarca el período comprendido entre el año 2005 y el año 2022, tomando como punto de partida dicho año por la incorporación del concepto de Coherencia de Políticas a los planes estatales de cooperación de nuestro país, así como la consecución de campañas relacionadas con la visión transfronteriza de las políticas públicas de ese momento en adelante. Además, dada la significación que las agendas globales de desarrollo tienen en la actuación de ONGD y gobiernos, el marco temporal establecido permitirá ahondar en los posibles cambios derivados de la introducción de la Agenda 2030 y su relación con la CPDS.

La metodología determinada para la obtención de resultados en este trabajo es la revisión bibliográfica de fuentes y la investigación cualitativa a través de entrevistas en profundidad. Esta primera se apoya en la examinación detallada de artículos científicos, documentos estratégicos y normativos de la Administración, e informes y planes de ONGD, entre otros.

Seguidamente, para realizar un análisis exhaustivo y riguroso que abarque a los principales sujetos participantes de la temática a evaluar, se conducen entrevistas. Se

decide la triangulación de sujetos, de manera que estas distinguirán entre tres perfiles de entrevistado: personal de ONGD, personal de la Administración y personas expertas. Si bien solo los dos primeros participan activamente del ciclo de políticas públicas en el ámbito de este estudio, se incluye la participación de personas expertas con la intención de mejorar la descripción de la incidencia política de ONGD para incorporar la visión transfronteriza en este proceso. En la tabla A.1 del Anexo se detalla la relación de personas entrevistadas y su descripción, incluyendo las variables relevantes para el tema de estudio.

Por el carácter inductivo del proyecto, las entrevistas a realizar tienen un formato semiestructurado que permite profundizar más en aquellas cuestiones que resulten relevantes. Estas siguen un cuestionario (tabla A.2 del Anexo) adaptado a cada entidad o persona, tomando en consideración el contexto de estudio: la incidencia política para el enfoque transfronterizo de la CPDS.

### 3. Marco teórico

#### 3.1. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS): definiciones y evolución.

La noción de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) emerge en los años 90, sustentada en la consolidación de un mundo cada vez más globalizado, que enfrenta nuevos retos para el desarrollo y las políticas de cooperación. Estos factores son identificados por Forster & Stokke (1999), recogiendo una de las primeras aproximaciones a este enfoque elaboradas por Fukasaku & Hirata en su libro *The OECD and ASEAN: Changing economic linkages and the challenge of policy coherence*, donde lo definen como “la consistencia entre los objetivos políticos e instrumentos aplicados por los países de la OCDE de manera individual o colectiva a la luz del efecto combinado que estos tienen en los países del Sur global”<sup>1</sup>. De igual manera, los autores identifican diversos marcos novedosos de coherencia para las relaciones donante-receptor, entre los que destaca el referente al sistema de políticas domésticas ya que, aún sin tratarse de políticas de ayuda a países del Sur ni políticas exteriores, tienen efectos en éstos (Forster & Stokke, 1999). Este ámbito de aplicación correspondería al enfoque de coherencia que autores como Hoebnik (2003) denominarían “interno” o “amplio”, refiriéndose a la consistencia de las políticas de desarrollo, de acción exterior y domésticas que impactan en el Sur global, así como a la “coherencia intra-país” de la clasificación establecida por Picciotto (2006), que remite tanto a políticas de ayuda al desarrollo como no relacionadas con ésta.

La concepción de la CPD, por tanto, supera la congruencia en las políticas que se refiere en exclusiva a objetivos de ayuda y cooperación al desarrollo —aunque estas también puedan presentar actuaciones incoherentes—, prestando atención a otras relevantes para el desarrollo en los países del Sur, como las referidas a las relaciones comerciales y financieras o los impactos que generan algunas políticas de seguridad y defensa, culturales, tecnológicas o medioambientales (Olivié y Sorroza, 2006). En suma, el enfoque de Coherencia de Políticas se plantea primero como un elemento necesario para

---

<sup>1</sup> El presente trabajo recoge la denominación “Sur global” para aludir a una división geográfica que “hace referencia a toda una historia de colonialismo, neoimperialismo y cambios económicos y sociales diferenciales a través de los cuales se mantienen grandes desigualdades en el nivel de vida, la esperanza de vida y el acceso a los recursos” (Dados & Connel, 2012). Por tanto, se trata de una elección consciente de una categoría descriptiva que no solo habría de incluir a los países considerados de renta baja, sino también a aquellos de renta media.



la consecución del desarrollo, permeando todas las áreas de la política gubernamental para que estas, como mínimo, no entren en contradicción con los objetivos marcados en ese ámbito. De esta manera, aunque sigue estando estrechamente ligado a la política de cooperación y a las lógicas de países donantes y receptores (Sianes & Ortega, 2014), las áreas de políticas a tomar en cuenta en la aplicación del principio de coherencia se amplían.

Este recorrido respecto a la relevancia y deseabilidad de la reducción de incoherencias en políticas que generen impactos en el desarrollo —directos e indirectos— es además palpable en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), institución clave para la configuración del sistema de ayuda al desarrollo a nivel mundial. En un primer momento, el documento ministerial de *The OECD Action for a Shared Development Agenda* (OCDE, 2002), anima a los estados del CAD a promover un desarrollo inclusivo a través de políticas que se apoyen mutuamente, señalando especialmente la utilidad de un mercado comercial y financiero internacional regulado. Más adelante, y en línea con las mejoras planteadas, el Consejo de este organismo elabora el documento *Recommendation of the Council on Good Institutional Practice in Promoting Policy Coherence for Development* (OCDE, 2010), consolidando las bases para un sistema de CPD en los países miembros. Este habría de conformarse en torno a tres pilares fundamentales o *building blocks*, a saber: el compromiso político, la mejora en la coordinación gubernamental y las acciones de análisis y monitoreo. En esta línea, la CPD es planteada por la OCDE como rasgo facilitador del desarrollo inclusivo y sostenible, siendo considerada frecuentemente en los debates sobre una posible revisión de la agenda y arquitectura del sistema de desarrollo (Fritz & Raza, 2017).

Con todo, la inclusión real de la CPD en la agenda de desarrollo del Norte global presentaba severas carencias, siendo planteada mayoritariamente como elemento potenciador de la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y no como un sistema transformador en sí mismo (Martínez Osés & Gil Payno, 2017). Además, su aplicación se encontraba focalizada en el desarrollo e impacto económico y su plasmación en las declaraciones surgidas de las cumbres impulsadas por el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) era escasa (Gutiérrez et al., 2017). Por tanto, puede considerarse que la CPD contó con un apoyo teórico y metodológico, impulsado especialmente desde la academia y la OCDE, pero no práctico en los países del Norte global. Conviene resaltar, además, algunas de las dificultades en la aplicación del principio de coherencia en esta etapa, como

son la necesidad de una fuerte voluntad estratégica en el gobierno, la capacidad de flexibilidad organizativa y de diálogo requerida en la Administración o la dificultad para implementar sistemas de información para detectar inconsistencias (Alonso et al., 2010). Todo lo anterior, aun existiendo diferencias entre países, dio lugar a una implementación parcial y desigual del principio de CPD.

Conviene resaltar, además, algunas de las dificultades en la aplicación del principio de coherencia en esta etapa, como son la necesidad de una fuerte voluntad estratégica en el gobierno, la capacidad de flexibilidad organizativa y de diálogo requerida en la Administración o la dificultad para implementar sistemas de información para detectar inconsistencias (Alonso et al., 2010).

No obstante, tal y como se ha mencionado en la introducción, la puesta en marcha de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible supuso un cambio notable en la noción de Coherencia de Políticas, debido al carácter universal de aquella y a la complementariedad de las áreas de desarrollo que contempla. Este proceso tuvo su reflejo, de nuevo, en las directrices elaboradas por la OCDE, que enmendó las recomendaciones emitidas en 2010 para adaptarlas a las exigencias de la vigente Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS)<sup>2</sup>. Consecuentemente, el documento *Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development* (OCDE, 2019) define la CPDS como “el procedimiento para integrar las dimensiones del desarrollo sostenible<sup>3</sup> en el proceso de elaboración de políticas nacionales e internacionales”. Para ello, se presentan las siguientes acciones: el fomento de sinergias y beneficios mutuos en el área económica, social y medioambiental, la búsqueda del equilibrio entre objetivos de políticas domésticas con los ODS y, por último, el abordaje de las repercusiones transfronterizas y a largo plazo de las políticas, incluyendo aquellas que afecten potencialmente a países del

---

<sup>2</sup> El marco metodológico también fue evolucionando, dando lugar a ocho principios del sistema de CPDS contenidos en los *building blocks* o pilares fundamentales: compromiso político y liderazgo, visión estratégica a largo plazo, integración de las políticas, coordinación del Gobierno en pleno, participación de los Gobiernos subnacionales, participación de actores interesados, impacto de las políticas y la financiación, y supervisión, seguimiento y evaluación (OCDE, 2019).

<sup>3</sup> Si bien el objetivo de esta investigación no es examinar las diferentes teorías de desarrollo, se puntualiza que la noción de Desarrollo Sostenible en la que se apoya este trabajo es la recogida en el Informe “Nuestro futuro común” de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1987 (también llamado Informe Brundtland). Este documento define el Desarrollo Sostenible como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (CMMAD, 1987, p.59). Además, tal y como se contempla en la Agenda 2030, su consecución se asienta en tres componentes que deben equilibrarse: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medioambiente.

Sur global (OCDE, 2019). Se entiende, entonces, que la CPDS amplía y actualiza los estándares de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, superando dicha visión previa.

En esta línea, se adapta a los objetivos de desarrollo actuales y busca la generación de efectos externos e internos positivos para con otros países y los bienes públicos globales, manteniendo una óptica transfronteriza y de sostenibilidad en el tiempo. Bajo el mandato de la Agenda 2030, la CPDS se encuentra contenida en el ODS 17, que remite a la necesidad de establecer alianzas para lograr los objetivos de desarrollo. Esto debe conseguirse atendiendo especialmente a cuestiones sistémicas, entre las que destaca la Meta 17.14, cuyo enunciado es “Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible”, presentando la CPDS como un mecanismo de implementación de la agenda y, en última instancia, de los ODS en su conjunto.

Por todo esto, el concepto de CPDS parece haber complejizado aún más la generación de políticas públicas de los países, siendo necesaria una acotación del concepto en el presente trabajo. Por consiguiente, tomando como definición aceptada la referida en OCDE (2019), el siguiente epígrafe ahonda en las diferentes dimensiones de la CPDS, justificando la exclusión de algunas para el estudio.

### **3.2. Dimensiones de la CPDS**

El avance metodológico y teórico en la conceptualización de la Coherencia de Políticas ha permitido una cada vez mayor sofisticación referente a la consideración de coherencia, ampliada en última instancia por la introducción del concepto de CPDS. Este recorrido ha dado lugar a un amplio consenso respecto a cuatro dimensiones fundamentales para la inclusión del sistema de CPDS en la formulación de políticas: la coherencia vertical, horizontal, temporal y cosmopolita o transfronteriza. Si bien el análisis de este estudio se centrará en la última, que es la que se ha reseñado mayoritariamente en el epígrafe anterior, la complementariedad que estas deben manifestar hace necesaria una descripción somera de todas las extensiones de la CPDS, que se presenta a continuación.

La coherencia vertical en la CPD refería a la “congruencia entre los objetivos que persiguen los ciudadanos y los medios y acciones que a nivel político se están poniendo en marcha” (Alonso, 2010), de manera que su consideración se encontraba estrechamente relacionada con una mayor eficacia de la de la acción de gobierno. Sin embargo, bajo el paradigma de la CPDS, esta dimensión alude a los objetivos, instrumentos y acciones

puestos en marcha para la consecución del desarrollo en los distintos niveles de decisión, así como al rol de otros actores no gubernamentales (Chicharro, 2017). De este modo, las políticas habrían de ser coherentes a nivel local, regional, nacional o global, atajando las problemáticas mundiales de manera coordinada.

La coherencia horizontal, por otro lado, alude a la correspondencia entre las diversas políticas públicas sectoriales a nivel nacional, señalando su convergencia con los objetivos de desarrollo y entre estas. Esta dimensión de la Coherencia de Políticas, pues, apunta directamente a la excesiva compartimentalización de las políticas en silos ministeriales o gubernamentales, abogando por una aproximación integral o *whole-of-government approach* (Millán, 2014). Dado el cambio de paradigma introducido por la Agenda 2030 y la CPDS, donde los ODS pueden solaparse y generar sinergias entre áreas de políticas, la coherencia horizontal “es crítica para asegurar que el progreso en cualquiera de los objetivos contribuya positivamente al resto, así como evitar el riesgo de que el avance en alguno de los objetivos suceda a expensas de otros” (OCDE, 2017). Por tanto, bajo una definición mínima, las políticas no habrían de entrar en conflicto, especialmente en el ámbito del desarrollo global, pero un enfoque amplio también supondría la cooperación entre estas para una mejor consecución de resultados.

Estrechamente relacionada también con los ODS, la tercera dimensión de la CPDS remite a la coherencia temporal que las políticas gubernamentales deben presentar para alcanzar objetivos en el largo plazo, focalizando esfuerzos en aquellas áreas donde las acciones requieren de una temporalidad más extendida, como es el caso de las políticas medioambientales. Este enfoque de la Coherencia de Políticas, que señala a la eficiencia dinámica de la acción de gobierno o *consistency*, pretende la superación de los ciclos políticos en la propuesta de objetivos y la formulación de un compromiso basado en el consenso entre actores gubernamentales (Alonso, 2010; Millán, 2012). Sin embargo, pese a que el marco de acción de la Agenda 2030 ha dotado paulatinamente de importancia a este enfoque, su prominencia en el debate sobre la CPDS es menor respecto al resto de dimensiones contempladas.

Cabe describir, por último, la dimensión cosmopolita o transfronteriza de la CPDS, que marca la definición de coherencia de interés para este trabajo. Para ello, se consideran primero los elementos constitutivos de la mirada cosmopolita, sistematizados por Millán (2022): la visión de un sistema de ciudadanía global compuesto por individuos titulares

de derechos y la asimilación de un mundo cada vez más interconectado, donde las dinámicas transnacionales impactan directamente en las dinámicas nacionales y las políticas internas generan efectos -intencionales o no- en el desarrollo a nivel mundial. Bajo esta mirada, la acción gubernamental debería analizar y reorientar sus políticas, ateniendo a las dinámicas transnacionales que generan y buscando, además, un “alineamiento con los Derechos Humanos y una lógica de responsabilidad compartida y cooperación” (Futuro en Común, 2020, p.13).

Por tanto, la CPDS mantiene su dimensión transfronteriza original, ampliando el análisis al “asumir una visión orientada a promover una acción colectiva, concertada y democrática de todo el sistema internacional” (Chicharro, 2017). Asimismo, la integración de una óptica global en el contexto actual remite a las primeras consideraciones presentadas, pero bajo un mandato ligado a la Agenda 2030, esto es, para un desarrollo que ya no solo se enmarca de manera estatal sino apelando a una ciudadanía global y en conjunción con otras dimensiones que la complementan.

### **3.3. La incidencia política de ONGD**

Hasta ahora se ha desarrollado en exclusiva la vertiente institucional y académica de la CPDS, dada su relevancia en la definición y acotación del enfoque. Sin embargo, en su construcción hay un actor que también destaca especialmente: las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD). El motivo de dicha influencia reside, fundamentalmente, en el rol que estas entidades ocupan en el sistema de Cooperación y su evolución a lo largo de los años. Las llamadas “generaciones” de ONGD, que se diferencian por el papel de los beneficiarios en estas y la concepción del desarrollo, han ido mutando paulatinamente para, en algunos casos, impulsar de manera progresiva un enfoque de Coherencia de Políticas a través de la incidencia política (Sianes et al., 2014). Así, se han ido dejando atrás las visiones caritativistas-asistencialistas (primera generación), desarrollistas (segunda generación) y críticas-solidarias (tercera generación), dando paso a nuevos modelos de ONGD que abogan por cambios estructurales más profundos.

Esta consideración holística e interconectada de las relaciones internacionales y sus efectos en el desarrollo es introducida por las siguientes generaciones de ONGD, pero con una diferencia sustancial, relativa a las estrategias de acción que utilizan. Mientras que las ONGD de cuarta generación siguen apelando a un mayor compromiso de fondos

de AOD, demandando mejores políticas en este ámbito, la quinta generación de ONGD que emerge en los años 90 aspira a reformar las políticas institucionales en todas las áreas que generan externalidades perniciosas para el Sur global, pasando de “la protesta a la propuesta” (Mesa, 2014, p.53). Se diferencia esta última, entonces, por la superación del señalamiento al sistema de ayuda internacional, incidiendo en la acción de gobierno de los países del Norte en su conjunto. Es, por tanto, un modelo de ONGD que pretende volver a una “repolitización del desarrollo” y que se encuentra estrechamente ligado a la incidencia política (Roca, 2016). Bajo este paradigma, algunas ONGD se han ido transformando para acompañar la introducción de diversas temáticas en la agenda pública y política, entre las que destacada el enfoque de CPDS.

Este proceso se ha materializado de manera creciente en las acciones de incidencia de las ONGD, que persiguen “realizar cambios en las políticas y en la legislación para modificar aspectos de la realidad social” (Abril, 2018, p.78), haciendo uso de diversas herramientas. Algunas de las acciones más comunes llevadas a cabo por ONGD pueden incluir la elaboración de propuestas legislativas, el seguimiento y evaluación de políticas o, incluso, las reuniones con cargos políticos y técnicos. Cabe destacar, sin embargo, que la incidencia política no equivale, al menos en su definición, al *lobbying* (cabildeo, en castellano), aunque ambos términos suelen intercambiarse y no existe un consenso definitivo sobre sus límites. Aun así, algunas aproximaciones defienden que mientras que la primera focaliza sus estrategias en procesos de cambio social (*advocacy*) y se encuentra avalada por una masa social unida a la organización, el *lobbying* es ejercido por profesionales de la influencia política para un actor privado (Vidal & Mundó, 2011; Miret, 2016), existiendo entonces una clara diferenciación. Debido a esto, y al reiterado uso de la denominación de “incidencia política” en los documentos redactados por ONGD españolas, el presente trabajo solo contempla dicha expresión.

Una vez conceptualizada y delimitada la noción de incidencia política, conviene revisar algunas claves que enlazan esta labor de los actores de ONGD con la inclusión de la visión transfronteriza de la CPDS. En primer lugar, destaca la especialización temática que estas organizaciones poseen sobre áreas afectadas por políticas públicas generadas en España. Al trabajar sobre el terreno con poblaciones locales, las ONGD cuentan con información detallada y actualizada de potenciales problemáticas, así como vías de información capaces de transmitirla rápidamente. Tal es así, que organismos como la OCDE (2021) destacan especialmente la relevancia de este *expertise* en desarrollo,

apoyando la inclusión de ONGD en el ciclo de formulación de políticas públicas como buenas prácticas en la promoción de la CPDS. Esta traslación de cuestiones locales a niveles nacionales, e incluso internacionales, se ve respaldada, además, por el trabajo en red de las organizaciones, que cuentan con redes formales e informales para apoyar objetivos comunes (Water Aid, 2007).

Por otro lado, las ONGD cuentan con una legitimidad respaldada tanto por su base social como por su relación con sectores de la sociedad civil para influir en la agenda política. De este modo, las ONGD pueden actuar como agentes canalizadores de demandas, haciendo uso también de su amplia capacidad de comunicación y movilización (Millán, 2012b). Además, su interacción con agentes políticos se reconoce como una expresión de la ciudadanía global y crítica, como recoge el documento *Marco de Relación entre las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo y la Administración General del Estado* (2022), firmado conjuntamente por la Coordinadora de ONGD y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (perteneciente al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación Internacional). Respecto al valor diferencial de las ONGD en España, el documento enuncia que estas son “parte esencial de la vida democrática y actores privilegiados para canalizar la solidaridad y la participación ciudadana en asuntos internacionales” (p. 11). Por tanto, es posible reconocer en el plano académico, pero también institucional, la intensa labor de algunas ONGD en la configuración de los procesos de desarrollo global, así como su papel concreto en la CPDS.

Pese a todo lo anterior, deben introducirse ciertas peculiaridades que afectan al trabajo de las ONGD en el caso español y en otros países del Norte global. Por un lado, hay que resaltar la diversidad temática que abordan estas organizaciones, que no siempre habría de estar relacionada directamente con la noción de Coherencia de Políticas. Por otro, las diferencias existentes entre la tipología de acciones que llevan a cabo para lograr sus objetivos, de manera que las “generaciones” pueden solaparse en ocasiones. En este sentido, el análisis realizado por Cloquell & Lacomba (2022) identifica como más proclive a la participación política a las ONGD consolidadas (también denominadas antiguas), por su mayor recorrido temporal. La trayectoria de estas entidades permite una mayor acumulación de recursos, capital social y experiencia, en contraposición a las ONGD de más reciente creación. Es por eso por lo que se incide, antes de los siguientes epígrafes de la investigación, en la heterogeneidad de estas organizaciones, asumiendo “que las ONGD españolas no son organizaciones inamovibles, ajenas a los cambios

sociales, políticos y económicos que las envuelven” (Cloquell & Lacomba, 2022, p.11), de forma que sus impactos también pueden depender de factores exógenos.



## 4. Estado de la cuestión

### 4.1. La CPDS en el contexto español

En paralelo al desarrollo de la noción de Coherencia de Políticas por parte de instituciones internacionales como la OCDE, el gobierno de España ha ido incorporando paulatinamente las diferentes dimensiones de la CPDS a nivel institucional. De este modo, la evolución de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (más tarde, para el Desarrollo Sostenible) en nuestro país puede encontrarse en diversos documentos que han vertebrado la política de Cooperación Internacional y de Acción Exterior. En la siguiente tabla se sintetizan, en orden cronológico, las principales referencias en éstos a la CPD y CPDS:

**Tabla 1. La Coherencia de Políticas en leyes y estrategias de cooperación españolas.**

<b>1998<sup>4</sup></b>	<i>Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo [disposición derogada]</i> “Art. 4: Principio de coherencia. Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores (relacionados con la Cooperación Internacional al Desarrollo) informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo.”
<b>2005</b>	<i>II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008</i> La Coherencia de Políticas se establece como uno de los <b>criterios de intervención</b> a adoptar para alcanzar los objetivos estratégicos recogidos en el documento: “Es preciso buscar una mayor coherencia de las políticas del Estado que afectan a los países en desarrollo para asegurar que los efectos positivos de la ayuda española –tanto de la Administración General del Estado (AGE) como de las Administraciones Autonómica y Local- sean complementados y reforzados por otros instrumentos de la acción exterior de Estado” (p.22).
<b>2009</b>	<i>III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012</i> La Coherencia de Políticas es uno de los siete <b>ámbitos estratégicos</b> esenciales para el despliegue de la política de desarrollo española: “Ámbito estratégico 5.3. Coherencia de Políticas. La CPD, pues, supone tratar de minimizar el riesgo de producir efectos negativos sobre la pobreza, los ODM y resto de objetivos internacionales, buscando la existencia del mejor impacto posible de cada política o de cada intervención en cualquiera de sus ámbitos” (p.76).
<b>2013</b>	<i>IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016</i> En el apartado IV referente a la <b>Eficacia y Calidad de la Ayuda</b> , se dedica un epígrafe a la Coherencia de Políticas, bajo la misma definición planteada en los Planes Directores de años anteriores. Como novedad, se enumeran objetivos y medidas, haciendo referencia el tercero a la labor de las ONGD ya descrita:

<sup>4</sup> Aunque la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, queda fuera del alcance temporal de este estudio, se muestra en la tabla para permitir la comparación de su abordaje de la noción de CPDS respecto a la vigente Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

	<p>“3. Para poder asegurar la suficiente capacidad de análisis, la SGCID (Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo) reforzará los medios de que dispone capitalizando los recursos existentes externos al Gobierno, provenientes, entre otros, del Consejo de Cooperación, del trabajo académico y aplicado de universidades, de los centros de investigación y ONGD” (p.97).</p>
2018	<p><i>V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021</i></p> <p>Menciona escasamente la Coherencia de Políticas, siempre bajo el mandato de la Agenda 2030 y el ODS 17. Por esto, se refiere por primera vez a la <b>Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS)</b>: “La Agenda 2030 exige la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS), y la califica, dentro del ODS 17, como una cuestión sistémica. La CPDS resulta necesaria para asegurar sinergias y coordinación en la acción de gobierno y garantizar que las políticas favorezcan resultados en términos de desarrollo sostenible en el nuestro y en otros países” (p.19).</p>
2021	<p><i>Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030</i></p> <p>En el apartado V, sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible, se describe el siguiente <b>compromiso</b>:</p> <p>“Impulsar la definición participada de un Sistema Integral de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible, adaptando las mejores prácticas existentes a nivel internacional al contexto estatal, que acompañe el proceso de implementación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 con el fin de posibilitar una integración progresiva de dicho enfoque en el conjunto de la acción de Gobierno” (p.250).</p>
2023	<p><i>Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.</i></p> <p>“Artículo 3. Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible.</p> <p>La Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) es un principio y elemento fundamental de la contribución de nuestro país a la consecución de las metas globales de desarrollo. En lo que respecta a la política de cooperación para el desarrollo sostenible, la CPDS se abordará en los órganos de coordinación y consulta establecidos en esta ley y de manera coordinada con otras estructuras de gobernanza que aborden las CPDS [...]. España se compromete a incorporar los objetivos de la cooperación para el desarrollo sostenible, con un enfoque de la administración en su conjunto, en todas las políticas internas y externas que aplique y que puedan tener repercusiones en los países en desarrollo y en el desarrollo sostenible global, en particular en el marco de la acción exterior de la Unión Europea y española.”</p>

Fuente: elaboración propia.

Se observa en los Planes Directores hasta 2018 la relevancia de la Coherencia de Políticas en su dimensión horizontal y muy ligada a la Acción Exterior del estado, planteando la búsqueda de sinergias e identificación de incongruencias en aquellas políticas que exceden el ámbito nacional. Este objetivo se encuentra además estrechamente ligado con la eficacia y la calidad de la ayuda, especialmente en el IV Plan Director (2013-2016), tal y como se planteaba en ese momento por organizaciones como la OCDE.

Más adelante, la adopción de la Agenda 2030 y el cumplimiento del ODS 17, da lugar a una concepción de la CPDS más amplia, centrada en las diferentes dimensiones ya reseñadas y aplicable a todas las políticas públicas del estado que afecten al desarrollo, tanto de países del Norte como del Sur global. De esta manera, la CPDS es considerada

una cuestión sistémica dentro del V Plan Director (2018-2021), apoyando asimismo la generación de sinergias. Se identifica, también, una mayor prominencia de la CPDS en la agenda política española y un mayor desarrollo de su aplicación, abogando en la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 por la implementación de un sistema de CPDS. Finalmente, la recientemente aprobada Ley de Cooperación ahonda en su definición y consideración dentro de la acción gubernamental.

Sumado a su inclusión en documentos estratégicos, la Coherencia de Políticas también se ha visto abordada a través de órganos consultivos de la Administración, que se componen, entre otros, por representantes de las ONGD. Por un lado, dependiente del Consejo de Cooperación al Desarrollo<sup>5</sup>, se enmarcaba la Comisión de Coherencia de Políticas de Desarrollo. Esta entidad de carácter permanente tenía funciones consultivas relacionadas con la Coherencia de las actuaciones de la Administración General del Estado, siendo su labor principal la redacción anual del Informe de Coherencia para ser remitido a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados (Real Decreto 2217/2004; Reglamento Interno del Consejo de Cooperación al Desarrollo, 2015). A pesar de que la periodicidad del Informe no fue anual, la Comisión se constituyó como un foro de discusión multisectorial sobre la Coherencia de Políticas en España, permitiendo la participación de agentes sociales, sociedad civil y ONGD.

Por otro lado, y en línea con el énfasis puesto en la gobernanza para los Objetivos de Desarrollo y la Agenda 2030, cabe destacar la constitución del Grupo de Trabajo de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible en el seno del Consejo de Desarrollo Sostenible, creado en 2019. Este organismo, compuesto por sesenta miembros representantes de organizaciones de la sociedad civil, asesora y genera análisis sobre los ODS en nuestro país (La Mundial & Political Watch, 2022). Su trabajo en el refuerzo de capacidades y asesoramiento a entes políticos para la Agenda 2030 es fundamental y la existencia del grupo de trabajo de CPDS podría significar un interés creciente en la aplicación del principio de coherencia a las acciones gubernamentales, abordando la cuestión desde un enfoque más amplio respecto a la visión limitada de la CPD.

---

<sup>5</sup> Este órgano será relevado próximamente por el Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, tras la reconfiguración introducida por la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

Más allá del plano estatal, se debe tener en cuenta la posición de España como miembro de la Unión Europea y, por tanto, su encaje como actor comunitario. Dada la existencia de competencias exclusivas y compartidas con la UE, en ocasiones la producción normativa española puede obedecer a procesos de armonización legislativa con esta entidad supranacional. Por ello, la promoción de la CPD y la CPDS en la UE resulta también necesaria para la adopción de este principio. Así, las instituciones comunitarias han llevado a cabo diversos avances en esta área en los últimos años.

Destaca primeramente el compromiso legal plasmado en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que enuncia que esta “tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo” (art. 208, TFUE). Esta obligación fue recogida, más adelante, en el *Consenso Europeo sobre Desarrollo* de 2010 y en su actualización de 2017, ambos documentos programáticos para la Cooperación Europea. Además, en 2019 la Comisión Europea publicó el *EU Report on Policy Coherence for Development*, sintetizando los esfuerzos realizados para mejorar el análisis de impacto en términos de coherencia de las políticas europeas. Un ejemplo significativo de esta iniciativa es la evaluación ex-ante de las iniciativas legislativas puestas en marcha por la Comisión Europea que conciernan a países del Sur global, que viene recogida en la guía *Better Regulation Toolbox* (2021) de dicha institución. Por tanto, la dimensión transfronteriza de la CPDS queda suficientemente blindada en el marco normativo europeo.

#### **4.1. La incidencia política de ONGD españolas para la CPDS**

Habiendo analizado previamente la relación entre las ONGD y la incorporación de la visión de CPDS al ciclo de políticas públicas, se enumeran ahora algunos hitos relevantes en este ámbito. Dado el carácter sintético de este estudio, se recogen exclusivamente algunas de las campañas y acciones más exitosas y multitudinarias a nivel estatal realizadas por ONGD. Aunque las acciones destacadas en los siguientes epígrafes constituyen una muestra descriptiva y representativa para el contexto español, una futura investigación más extensa podría examinar otras iniciativas, como son el trabajo de monitoreo parlamentario sobre la Coherencia de Políticas, las campañas relacionadas con la propiedad intelectual de patentes médicas o la visibilización de las repercusiones transfronterizas de los subsidios agrícolas de los países del Norte global.

#### **4.1.1. La movilización para la condonación de la deuda externa**

El primero hito relevante refiere al trabajo de movilización e incidencia de ONGD que culminó con la aprobación en el año 2006 de la “Ley reguladora de la gestión de la deuda externa” (Ley 38/2006, de 7 de diciembre). La cuestión del tratamiento de la deuda externa contraída por los países del Sur global con nuestro país había sido objeto de campañas de organizaciones, especialmente de corte católico, desde la última década del siglo pasado (Navarro, 1998; EP, 1999). Se entendía que el pago de estos fondos mermaba completamente la capacidad de los países de mejorar las condiciones de vida de su población, resultando contraproducentes en su función primordial: fomentar el desarrollo. En 2004, la ventana de oportunidad abierta por la victoria electoral del Partido Socialista intensificó el trabajo de ONGD para abordar la condonación de estos fondos.

Así, contando con la experiencia de años previos, los promotores de las campañas *Sin duda, sin deuda* (Manos Unidas, Cáritas, CONFER, Justicia y paz y REDES), *Corta con la deuda* (Intermón Oxfam) y *¿Quién debe a quién?* (RCADE, Observatorio de la Deuda en la Globalización y otras ONGD) trabajaron conjuntamente para incidir políticamente durante la tramitación de la ley sobre esta problemática, presentada por Convergencia i Unió en marzo de 2005. Además de reunirse con dirigentes políticos, las organizaciones intercambiaron información y presionaron públicamente para una cobertura mediática de sus demandas (Europa Press, 2006a; Europa Press, 2006b). En noviembre de 2006, el texto definitivo de la ley fue aprobado, recogiendo algunas de las claves exigidas por las ONGD, como el compromiso de cancelación de deuda a los Países Pobres Altamente Endeudados, una mayor transparencia en la gestión de las devoluciones y la desvinculación de la compra de bienes y servicios con las conversiones de deuda (Vivas, 2007). Aunque la normativa resultante no abordó ciertas cuestiones de relevancia para las ONGD, sentó las bases para la mejora paulatina del tratamiento de la deuda española, elemento crucial para la CPD en su conjunto.

#### **4.1.2. Campañas sobre el comercio exterior de armas**

Desde el comienzo del milenio, en España se llevaron a cabo diferentes campañas promovidas por ONGD nacionales e internacionales que presionaban públicamente a los entes políticos para una mayor regulación del comercio exterior de armas. En el año 2007, las organizaciones Greenpeace, Intermon Oxfam, Fundació per la Pau y Amnistía Internacional lanzaron la campaña *Armas Bajo Control* para exigir una regulación más

transparente de su exportación. Algunas de estas entidades publicaron el informe *Comercio de armas en España: una ley con agujeros* ante la tramitación de la llamada “Ley de Armas”, donde emitían recomendaciones a los grupos parlamentarios, y recogieron firmas que respaldaran sus demandas. En diciembre, fue aprobada la “Ley sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso” (Ley 53/2007, de 28 de diciembre) y las ONGD celebraron la inclusión de ciertos aspectos contemplados en el informe (Amnistía Internacional, 2007)<sup>6</sup>.

Sin embargo, dado el alcance de la ley y la significación del tema, las entidades se comprometieron a dar seguimiento a la misma para evaluar su cumplimiento y aplicación. En 2011, las organizaciones impulsoras de la campaña denunciaron junto al Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) la vulneración de artículos de la norma sobre armas por parte del gobierno, destacando su responsabilidad en las posibles violaciones de derechos humanos del país comprador (El País, 2011). Además, a día de hoy siguen trabajando conjuntamente en la monitorización de los acuerdos de exportación de armas de nuestro país, generando informes como el publicado en 2017 *Armas sin control, un oscuro negocio Marca España*. Esta labor, que interpela directamente a los agentes políticos, favorece las acciones de incidencia a realizar para mejorar esta realidad, además de generar conciencia crítica en la ciudadanía. Por tanto, la evaluación de las políticas públicas también se enmarca en las acciones que ONGD realizan para incentivar la rendición de cuentas en torno a los efectos en el Sur global de estas.

#### **4.1.3. Investigación y propuestas de ONGD para la CPDS**

Con la intención de presionar políticamente a las instituciones para que se incorpore la dimensión transfronteriza al ciclo de políticas públicas, las ONGD pueden realizar tareas de investigación y análisis relacionadas con esta temática. El objetivo último de estas es recabar información para el público general en aras de fomentar la sensibilización ciudadana, pero también orientar y guiar la práctica política. Dos propuestas recientes destacan en esta área: la creación del Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo

---

<sup>6</sup> Cabe mencionar que, aunque escapa al ámbito territorial de este estudio, la incidencia de las ONGD para la aprobación de la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso, influyó notablemente en la postura adoptada por el Gobierno español a nivel internacional. En 2013, España fue uno de los primeros países firmantes del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) planteado por la Resolución 61/89 de la Asamblea General de Naciones Unidas, siendo su redacción y aprobación una demanda histórica de la campaña Armas Bajo Control.

Sostenible (ICPDS) y la redacción de la propuesta de un sistema de CPDS por la plataforma Futuro en Común.

La primera iniciativa fue creada por la Plataforma 2015 y más y, tras el cese de actividad de esta red, continuada por la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo en España en colaboración con la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES). Estas entidades elaboran el ICPDS, que analiza y puntúa en qué medida las políticas públicas de cada país integran la perspectiva de desarrollo sostenible (Coordinadora ONGD, 2019b). El ICPDS se compone de diferentes variables agrupadas en 5 componentes - global, económico, ambiental, social y productivo-, permitiendo la comparación entre países y fomentando el debate sobre los diversos modelos de desarrollo a nivel mundial. Hasta el momento, se han publicado dos ediciones del índice<sup>7</sup>, en 2016 y en 2019, examinando 133 y 148 países, respectivamente. Sus resultados fueron publicados en medios a través de la realización de informes que resumían los contenidos del ICPDS y presentados en diferentes eventos con la participación de actores políticos (Coordinadora ONGD, 2019a; Daniele, 2019; Tena, 2019).

La segunda iniciativa relevante para la CPDS en España fue la redacción del documento *Un sistema integral de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible en la acción de gobierno* en 2020. Desde el grupo de trabajo de la plataforma Futuro en Común, se presentó un informe que recogía, entre otros puntos, una propuesta de diseño para un sistema de promoción y seguimiento de la CPDS en la administración, así como recomendaciones para la implementación de este (Futuro en Común, 2020). En este caso, la formulación técnica se encontraba dirigida directamente a los entes políticos, con la intención de facilitar y asesorar una posible puesta en marcha del sistema integral de CPDS en nuestro país. La acción fue exitosa y gracias en parte a la presión ejercida por las ONGD participantes del Consejo de Desarrollo Sostenible, el compromiso de creación del sistema de CPDS fue incluido en la Estrategia de Desarrollo 2030 aprobada por el Consejo de Ministros en 2021.

---

<sup>7</sup> La siguiente edición del Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible será publicada en el mes de junio de este mismo año. Aunque aún no se conocen todos los detalles, se prevén cambios en la metodología del índice, especialmente en lo relacionado a la política medioambiental y sus efectos intergeneracionales.

#### ***4.1.4. Estrategia-pacto de incidencia política y social (2019– 2022) de la Coordinadora de ONGD***

Finalmente, y como expresión del creciente interés por la CPDS, se resalta la adopción de la Estrategia-Pacto de Incidencia Política y Social por la Coordinadora de ONGD en España. Este documento interno pretendía sentar las bases para la acción conjunta de ONGD de la Coordinadora en materia de incidencia Política entre 2019 y 2022, siendo parte fundamental del Marco Estratégico para el mismo período. Para ello, se plantean tres niveles de incidencia, siendo el primero el “Impulso de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible y la justicia global” (Coordinadora ONGD, 2019c). En este nivel se especifican, además, dos procesos complementarios, a saber: posicionar la CPDS como un asunto relevante en la agenda social y política, y promover avances en la CPDS a nivel político y ciudadano.

El primero se encuentra primordialmente enfocado en la sensibilización, concienciación y divulgación, mientras que el segundo apela a procurar cambios e iniciativas en temáticas estratégicas a través del trabajo en red con otros actores o la interlocución con la administración central y miembros del Parlamento. Es por esto por lo que el sujeto de incidencia definido por la Coordinadora de ONGD para este último proceso remite prácticamente en exclusiva a sujetos políticos, como son el MAUC o la Comisión Mixta Congreso y Senado para los ODS. La estrategia da cuenta, pues, de la necesidad de establecer marcos de acción concretos para la inclusión de la CPDS en los ciclos de políticas públicas desde diferentes áreas, y la diferenciación entre actores para alcanzar los objetivos.



## 5. Resultados

### 5.1. Identificación de acciones de incidencia política

Habiéndose detallado en el marco teórico la definición de incidencia política y su integración en el repertorio de acciones que las ONGD llevan a cabo, las entrevistas permiten concretar qué procesos siguen estas actividades y cómo es el contexto en que se desarrollan<sup>8</sup>.

Primeramente, destaca el énfasis mostrado por las personas entrevistadas que trabajan en ONGD en afirmar que estas entidades muestran un alto grado de heterogeneidad entre ellas. Así, se puede confirmar la convivencia en el contexto español de diferentes generaciones de ONGD, con estrategias y objetivos diversos para fomentar e impulsar el desarrollo sostenible y la Coherencia de Políticas en su dimensión transfronteriza:

*“Hay algunas entidades que están en eso, en medir impactos, en hacer incidencia para reducir impactos transfronterizos, y hay otras que no. Dentro del mundo de ONGD hay mucho trabajo todavía anclado en una lógica más asistencialista, no de cambio estructural. Y hay otras que, aunque están en una lógica de cambio estructural, están muy ceñidas a la política de cooperación” (P1\_O).*

*“Las ONGD es un sector muy heterogéneo, donde no necesariamente todas compartimos mirada política, ni análisis de la realidad, las hay que son, pues más radicales, menos radicales, más asistencialistas, menos, etc. Depende de trayectorias, de miradas, de muchas cosas. Ligado con eso, no todas tienen la incidencia política dentro de su espectro de trabajo cotidiano y no tienen las capacidades de los recursos para que eso sea” (P2\_O).*

En esta línea, y antes de definir qué herramientas o acciones utilizan las ONGD para incorporar el enfoque transfronterizo al diseño de políticas públicas, se señala la existencia de resistencias internas que estas organizaciones presentan para llevar a cabo esta labor. Las personas entrevistadas señalan que puede existir una limitación en el acceso a recursos para las ONGD, que repercute negativamente en la realización de acciones de incidencia. Esto, a su vez, dificulta la generación de capacidades en dicha área y la posterior revisión y transmisión a los agentes políticos de las interacciones transfronterizas de las políticas públicas:

*“Monitorear y hacer propuestas para la construcción de política pública requiere de una serie de recursos humanos y recursos materiales para poder hacer seguimiento de las políticas y para poder realmente hacer incidencia de una manera estratégica que realmente contribuya al cambio de esa política” (P3\_O).*

---

<sup>8</sup> Código de participantes por perfil: Px\_O= personal de ONGD; Px\_A= personal de la Administración; Px\_E= persona experta.

*“Es necesario que haya una mayor especialización o dedicación de recursos humanos y también económicos, lógicamente, en las entidades que tradicionalmente en España trabajan en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo. Que puedan dedicarse más a la elaboración de estudios y análisis sobre el impacto de las políticas públicas que se deciden en los países del Norte y el impacto que están teniendo en los países” (P4\_A).*

*“Es un reto grande que tienen las ONGD, que al final, viven y sobreviven a base de proyectos y convocatorias. Entonces, no tener recursos suficientes para hacer campañas de lobby, para hacer campañas a más largo plazo, para hacer presión de otro tipo, también es un reto muy grande al que se tienen que enfrentar” (P6\_E).*

Como consecuencia de lo anterior, una de las personas expertas apunta a otra limitación interna de las ONGD, ligada a su adaptación al contexto de tecnificación actual del sistema de Cooperación al Desarrollo:

*“Ha habido un proceso de desnaturalización de las ONGD, porque tenían un germen de actoraje político muy claro y, producto de la deriva de la política de cooperación, pues se han ido desnaturalizando en la medida en que se han ido despolitizando y convirtiendo en gestores técnicos de marco lógico, de proyectos, de subvenciones etc.” (P7\_E).*

Así, se definen limitaciones internas en torno al acceso a recursos financieros y de personal, al fomento de capacidades dentro de los equipos de ONGD y a la adaptación técnica más relacionada con la puesta en marcha de proyectos tradicionalmente asociados a la acción en terreno de estas organizaciones.

Definidas estas restricciones, se concretan las herramientas y acciones de estas entidades para alcanzar sus objetivos de incidencia.

Se obtiene pues una primera acción para incidir políticamente, que alude a la fase de generación de contenidos para presentar a los interlocutores correspondientes. Esta etapa se centra en la investigación y el análisis para el cambio social y en la incorporación de los impactos transnacionales a las políticas públicas:

*“Lo que es la base para todo nuestro trabajo, tanto en incidencia política como incidencia social, es la narrativa conjunta que se basa en hacer diagnósticos y propuestas de política pública y siempre atravesados por la CPDS” (P1\_O).*

*“Hay una parte de informes, muy desde el rigor, desde la evidencia de la denuncia, pero con propuestas muy aterrizadas de qué quiero estar cambiando yo. Puedes hacerlo desde informes que tengan una batería de propuestas bastante amplias” (P2\_O).*

*“Para mí el proceso de incidencia en materia de coherencia de políticas tiene muchas fases. Una primera es que tú evidencias lo que está pasando para que se den cuenta las personas que construyen esa política*

*pública, tanto funcionarios como personal político, para que se den cuenta de que esto tiene que cambiar o en qué dirección tiene que cambiar. Pero luego hay todo un trabajo ingente de cambio” (P3\_O).*

Esta recopilación de evidencias puede ser trasladada a los actores políticos a través de diferentes canales o modalidades. Las personas entrevistadas del sector de las ONGD enfatizan la participación en órganos consultivos de la Administración, la interacción directa o cabildeo u otras fórmulas mixtas, ofreciendo ejemplos:

*“Se me ocurre desde lo que es la campaña más pública, donde tú visibilizas muchísimo esa necesidad con la ciudadanía y trabajas para que sea la que haga presión para esos cambios y, en el otro extremo, tienes el momento de la diplomacia silenciosa, cómo tú puedes estar trabajando con otros actores y estar trabajando a puerta cerrada con personas muy concretas” (P1\_O).*

*“Nosotras como nuestro marco ha sido siempre el de conjunto de gobierno, desde esta lógica del whole-of-government, nos hemos dirigido tradicionalmente a quien haya ostentado la responsabilidad de la coordinación de la Agenda 2030 [...] También hacemos trabajo parlamentario, obviamente, con comisiones de referencia. Hasta ahora la que más hemos trabajado activamente es la de Agenda 2030<sup>9</sup>” (P2\_O).*

*“Desde la participación en espacios como el Consejo de Cooperación o el Consejo de Desarrollo Sostenible, intentando poner en marcha el mecanismo de Coherencia de Políticas. O, con la Ley de Cooperación, hacer ahí reuniones con parlamentarios o con personas de la administración que están en el proceso de elaboración de estas leyes” (P3\_O).*

De este modo, los entes políticos y técnicos habrían de considerarse receptores de estas denuncias y, en última instancia, de las propuestas que emanan de las mismas. Las personas entrevistadas que forman parte de la Administración realizan una valoración mayoritariamente positiva de esta labor de incidencia por parte de ONGD. Destacan, como elemento de valor diferencial frente a otros actores, su conocimiento del terreno y asociación con las comunidades locales en los países del Sur global:

*“Tienen un conocimiento más cercano en términos generales de los impactos y de los fenómenos sociales, medioambientales, económicos... que se están produciendo. Llevando esto al ámbito internacional o a la lógica de los impactos transfronterizos, pues con más razón aún, en la medida en que las entidades que trabajan históricamente en el ámbito de la solidaridad internacional o de la cooperación al desarrollo tienen un importante conocimiento del terreno y de la situación en los países. Entonces desde esa lógica, su papel es muy clave y fundamental” (P4\_A).*

*“Muchas ONGD tienen una buena relación, buenos contactos, de manera informal o más formal, en términos de cooperación con organizaciones hermanas en el Sur global, por lo que también pueden relatar*

---

<sup>9</sup> Comisión Mixta para la Coordinación y Seguimiento de la Estrategia Española para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

*la experiencia que tienen las organizaciones sobre el terreno, lo que piensan sobre el impacto de nuestras políticas, lo que han experimentado [...] Creo que es una contribución muy importante que pueden hacer para aumentar el impacto y la concienciación sobre las repercusiones de nuestras políticas en los países en desarrollo” (P5\_A)<sup>10</sup>.*

Respecto a las acciones más relevantes de ONGD, se consideran aquellas herramientas que resultan más efectivas para las organizaciones en su labor de incidencia política, generando un mayor impacto o avance en la incorporación de la visión transfronteriza al diseño de políticas. En primer lugar, se enfatiza la ventaja de trabajar en red con otras organizaciones y tejer alianzas:

*“Nuestra aspiración, digamos, es ser más que la suma de las partes, no sumar la agenda de todas y hace una agenda que sea el, pues el sumatorio de todas, sino intentar extraer aquello que es más estratégico, aquellas políticas que son más palanca, que son más de arrastre del conjunto de la agenda de desarrollo” (P1\_O).*

*“Hay agendas donde conseguimos alinearnos y generar piña. Y luego es verdad que cada uno contribuye desde donde puede, pero esa capacidad que nos da el ir todas juntas es muy importante (...) Pues eso te da una legitimidad muy interesante” (P2\_O).*

*“Los ejemplos más relevantes tienen que ver con las muchas ocasiones en que las ONGD se han constituido o han formado parte de redes internacionales de sociedad civil. Al hilo de las sucesivas rondas de negociación de tratados comerciales (...) Pues ahí se han logrado algunos niveles de incidencia o influencia en el diseño” (P7\_E).*

Por otro lado, aunque se corrobora que la experiencia de las ONGD en España les otorga un rol relevante para influenciar el diseño de políticas públicas con impacto en otros países, se subraya que esta incidencia debe acompañarse de una visión propositiva. Así, las propuestas concretas reciben una mejor acogida por parte de los actores políticos y administrativos. En línea con la literatura revisada, los procesos de acción de ONGD habrían de moverse paulatinamente “de la protesta a la propuesta”:

*“Cuando tú haces propuestas te dicen, ‘ah, pero esto es utópico, esto es irreal...’, y dices, ‘no, esto se puede hacer, se ha hecho en estos países, incluso llevan un recorrido de 10 años implementándolo, se puede hacer, cuesta tanto dinero, este dinero lo puedes sacar de aquí...’ Entonces eso genera un diálogo distinto” (P2\_O).*

---

<sup>10</sup> Original: “Many NGDO have a good relationship, good contacts, be it informally or more formally, in terms of cooperation with sister organisations in the global South, so they also then can relate what experience organisations on spot have, what they think about impacts of our policies, what they have experienced in terms of impact [...] So I think it's a very important contribution that NGDO can make in terms of increasing impact, increasing awareness on the impacts of our policies in in developing countries”

*“Las ONG deberían intentar, cuando hablamos de consultas en la UE, del proceso de toma de decisiones, deberían intentar implicarse más en las consultas sobre evaluación de impacto, pero también en las consultas sobre legislación o estrategias. Deberíamos tener una voz más fuerte de la sociedad civil.” (P5\_A)<sup>11</sup>.*

*“Se ha trabajado con menos hincapié en vincular esa labor de denuncia y de poner sobre la mesa de manera rigurosa cuales eran los impactos (...) Creo que el paso a participar en el diseño ha sido más reducido por parte de las ONGD” (P7\_E).*

*“Cuando hay una entidad que te viene con un análisis de, imagínate, un borrador de anteproyecto de ley, acompañando esa valoración política con ‘esto y esto habría que modificarlo’ porque tiene ‘estos y estos impactos no deseados’ y lo acompaña con una propuesta concreta de cómo eso debería de quedar plasmado. Eso, desde luego, es mucho más efectivo y tiene mucho más potencial de ser incorporado que los grandes discursos políticos” (P4\_A).*

En conclusión, las entrevistas permiten definir qué procesos componen la incidencia política de ONGD, haciendo hincapié en su carácter propositivo como elemento transformador de políticas.

## **5.2. Oportunidades y retos para las ONGD**

En esta siguiente fase de resultados, se identifican los retos y oportunidades que existen en el contexto español para la incidencia de ONGD en el ámbito de este estudio. Para ello, se analizan los patrones de respuesta de las entrevistas, desarrollándose aquellos temas más mencionados por las personas participantes.

La adopción de la Agenda 2030 y su implementación en España supone, como se recoge en este estudio, un punto de inflexión en la incorporación del principio de CPDS al diseño de políticas públicas. En este sentido, las personas entrevistadas consideran mayoritariamente que este momento genera oportunidades para una incidencia más efectiva. Esto es así incluso en el momento actual, donde la contestación social y política contra la Agenda y sus ODS parece haber aumentado:

*“Es una agenda integral y, en sí misma, de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. Esos son los elementos por los que hacemos de la Agenda 2030 un instrumento fundamental para la incidencia, que puede abrir un espacio de interlocución política diferente, más integral, bajo la perspectiva del whole-of-*

---

<sup>11</sup> Original: “NGOs should try, when we talk of the EU consultation set up, the decision-making process, they should try to get more involved in impact assessment consultations on impact assessment, but also consultations on legislation or strategies. That we would need to have a stronger voice from civil society.”

*government etc. En los primeros años fue así, lo que pasa que luego (...) es una agenda que ha perdido mucha relevancia” (P1\_O).*

*“Empezamos a hablar de coherencia de la Agenda 2030 y de coherencia de políticas en espacios donde nunca se había hablado, creo que es una cosa muy positiva y que sin duda viene marcado por la propuesta de la Agenda 2030” (P3\_O).*

*“Cuando lo que dice la Agenda 2030 se convierte en territorio de disputa a nivel global, es una oportunidad para explicar precisamente que el enfoque de coherencia no es un enfoque que le da una pátina verde a todo, sino que es un enfoque que está orientado a la resolución del conflicto de intereses y de conflictos políticos. Y ahí adquiere más fuerza” (P7\_E).*

Otros contextos facilitadores emergen del escenario político, donde pueden generarse brechas de oportunidad en momentos electorales o en las primeras fases de elaboración de una política pública o legislativa:

*“Los momentos iniciales de la elaboración de un proyecto normativo son claves. Muchas veces los anteproyectos de leyes varían mucho en la negociación posterior con el conjunto del Gobierno, pero siempre los momentos iniciales son fundamentales para posicionar ahí los elementos centrales” (P4\_A).*

*“Tú revisas programas electorales y haces incidencia política sobre partes concretas de programas electorales, incluso comparando programas electorales con una mirada de cambio, con una lógica país” (P2\_O).*

Con todo lo anterior, las personas entrevistadas que trabajan en España mencionan también la necesidad de ampliar la mirada para poder permear la práctica administrativa. De este modo, la incidencia puede darse a través de formación o asesoramiento a los cuadros técnicos, especialmente de los ministerios:

*“Desde hace muchos años se hace formación en materia de coherencia de políticas y agenda 2030 con el funcionariado, pero tiene que ser algo más sistemático, y sobre todo en espacios clave” (P1\_O).*

*“Mientras tengamos la apuesta política, fantástico, y cuando no la tengamos, por lo menos sí trabajar en esas oportunidades que nos da trabajar con el personal técnico funcionario de la Administración, porque por mucho que haya voluntad política, si los funcionarios no están formados en esto, tampoco vamos a hacer nada” (P3\_O).*

*“Muchas veces es mejor convencer a los funcionarios que al que va a cambiar cada cuatro años, y esto supone un reto, pero también una buena oportunidad” (P6\_E).*

Una vez examinadas las brechas de oportunidad planteadas en las entrevistas, se recogen escenarios donde podría ser más difícil incidir políticamente para la incorporación de los

efectos en otros países al diseño de políticas. Se distinguen un primer reto, que refiere a la contestación social y política a la mirada cosmopolita:

*“El primer elemento que necesita la coherencia de políticas es la voluntad política, es esencial, y nos volvemos a plantear ¿qué pasa si no se cree en la Agenda 2030 como marco que plantea esa transversalidad constante?” (P6\_E).*

*“En este momento en que hay que hacer transiciones y queremos que sean transiciones justas para las personas, para los territorios... Pues hay toda una corriente política muy fuerte de pensamientooliberal que, no solo cuestiona acuerdos normativos como la Agenda 2030, sino los principios en los que se sustenta” (P7\_E).*

*“Lo que me da a mí vértigo es que ya no pensemos en clave de oportunidad de cómo damos un salto de mejoría, sino en cómo evitamos una regresión de derechos conquistados” (P2\_O).*

Esta contestación, además, puede verse influenciada por los ciclos electorales, que generan visiones cortoplacistas de las políticas públicas. De este modo, la falta de visión estratégica en el largo plazo también constituye un reto significativo:

*“Los Gobiernos se mueven también por lógicas electorales y preocupa más los impactos que pueda tener una determinada política pública en España, porque quién votan son los ciudadanos en España (...) Esto es una cuestión de pragmatismo político con el que esta Secretaría de Estado no está de acuerdo” (P4\_A).*

*“Los ciclos políticos son cortoplacistas, son ciclos de cuatro años que se deben a un electorado, donde tú [como gobierno] necesitas tangibilizar logros políticos en ciclos muy cortos” (P2\_O).*

En el área técnica, se plantea la posible incompatibilidad de encajar la incidencia propositiva de ONGD en la actual configuración de la Administración. Específicamente, se menciona la cultura administrativa en el contexto español y sus derivaciones en lo referente a ritmos de trabajo e inercias:

*“Mi sensación es que hay muchas cosas que no se hacen por voluntad política y hay otras muchas cosas que no se hacen porque nadie se le ha ocurrido que pueden hacerse de otra manera de la que se han venido haciendo durante los últimos tiempos” (P3\_O).*

*“A veces es complejo adaptar o articular un ritmo de toma de decisiones en la administración (...) con esos procesos de participación más pausada y amplia que la sociedad civil demanda” (P4\_A).*

*“Hemos tenido casos en los que por razones de tiempo no se han hecho evaluaciones de impacto. Y entonces, por supuesto, se reduce la posibilidad de influir. Pero esto no es sólo para las ONG, sino para todas las partes interesadas” (P5\_A)<sup>12</sup>.*

En conclusión, las oportunidades y retos que se presentan a la incidencia política de ONGD para la CPDS en su dimensión transfronteriza distinguen dos planos: político y administrativo o técnico. En ambos la Agenda 2030 ha tenido un efecto mayoritariamente positivo, aunque también haya generado una reacción contraria, siendo este uno de los desafíos más relevantes para las ONGD. Por otro lado, el liderazgo político, primer pilar del marco analítico necesario para implementar un sistema de CPDS (OCDE, 2019), funciona como oportunidad en momentos electorales o de acción legislativa, pero también genera retos futuros ante una posible falta de este. De igual manera, la cultura administrativa de nuestro país dificulta en ocasiones la incorporación de efectos transfronterizos al diseño de políticas públicas, pero su resistencia a los ciclos electorales también genera brechas de oportunidad para que permee la visión cosmopolita.

---

<sup>12</sup> Original: *“We had cases where for time pressure reasons impact assessments have not been done, and then of course the possibility to influence is reduced. But this is not only then for NGO's, but for every stakeholder”.*



## 5. Conclusiones

El presente trabajo constituye un análisis novedoso que, a través de sus objetivos, permite describir en profundidad la labor de las ONGD en el campo de la incidencia política para recopilar evidencias y generar propuestas que incorporen la dimensión transfronteriza al diseño de políticas públicas en España. Este proceso, que tiene su reflejo doctrinal en la evolución del concepto de Coherencia de Políticas, se evidencia como fundamental para lograr el desarrollo sostenible de todos los países.

Esta investigación identifica primero los hitos más relevantes, contemplando acciones que abarcan desde campañas de una gran visibilidad pública, a propuestas metodológicas dirigidas a los interlocutores políticos. Además, a través de la realización de entrevistas, se señalan elementos característicos que presenta la incidencia de ONGD para la toma en consideración de los impactos en el Sur global. De este modo, se concluye que, por un lado, las ONGD presentan objetivos y herramientas diversas, existiendo una gran diversidad. Así, no todas las organizaciones realizan acciones de incidencia y, entre aquellas que las llevan a cabo, los canales y modos de influencia varían desde campañas públicas de presión, a reuniones con interlocutores políticos a puerta cerrada. Por otro lado, se presentan como resistencias internas a la labor de incidencia para la CPDS la falta de recursos y, en algunos casos, una mayor tecnificación de los equipos que desemboca en la despolitización de la entidad.

Pese a lo anterior, aquellas ONGD que inciden políticamente para una mejor Coherencia de Políticas realizan un trabajo que se ve respaldado por su experiencia e interrelación con las comunidades del Sur global, y así es valorado por la parte receptora de la Administración. Asimismo, a través de la constitución de redes y alianzas, así como de la elaboración de propuestas concretas, se infiere que las ONGD juegan un papel crucial en la toma en consideración de los impactos de las políticas públicas a nivel global.

Realizado este análisis, la investigación también ofrece un diagnóstico de las oportunidades y retos que se presentan en nuestro país. Aunque se señalan limitaciones, la adopción de la Agenda 2030 constituye sin duda una brecha de oportunidad para las organizaciones en el plano técnico-administrativo y político. Estos ámbitos, a su vez, generan coyunturas favorables que las ONGD pueden aprovechar, como son los períodos electorales, las fases de consulta legislativas y el apoyo a la formación del funcionariado.

Sin embargo, existen retos significativos, como son la creciente narrativa anti cosmopolita y la cultura administrativa española, muy anclada en el trabajo en silos y en la inercia institucional.

A modo de conclusión, se señalan algunas limitaciones del presente trabajo que podrían generar oportunidades de investigación en el futuro. Primeramente no se contempla, por razones de espacio y tiempo, la labor de incidencia que se realiza en otros niveles administrativos, como el local y autonómico, donde se están dando avances que también merecerían consideración. En segundo lugar, y como contraparte a lo anterior, el análisis a nivel nacional realizado permitiría un estudio comparativo con otros países, ampliando el diagnóstico elaborado. Finalmente, se enfatiza que, si bien este estudio se centra en la dimensión transfronteriza de la Coherencia de Políticas por su relación con los procesos de desarrollo y las ONGD, la CPDS supone un mecanismo más amplio, que necesitaría de una examinación más intensa para abarcar todos sus componentes.



## Referencias bibliográficas

- Abril Fernández, A. (2018). Incidencia: la acción del Tercer Sector en la esfera política. *Revista española del tercer sector*, (38), 69-90.
- Alonso, J. A. (2010). Coherencia de políticas y desarrollo. Aspectos introductorios. *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español* (1-22). Fundación Carolina/CeALCI, Madrid.
- Alonso, J. A., Aguirre P., & Millán Acevedo, N. (2010). Conclusiones y Recomendaciones. *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español* (173-195). Fundación Carolina/CeALCI, Madrid.
- Amnistía Internacional (19 de diciembre, 2007). Aprobada la ley de comercio de armas tras más de 10 años de campaña de las ONG. *Amnesty.org*. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/aprobada-la-ley-de-comercio-de-armas-tras-mas-de-10-anos-de-campana-de-las-ong/>
- Amnistía Internacional, Fundipau, Greenpeace & Intermón Oxfam (2017). Armas sin control, un oscuro negocio Marca España. La exportación de armas españolas a Arabia Saudí, paradigma de la falta de transparencia y control y del riesgo de la complicidad en la comisión de crímenes de derecho internacional. Recuperado de: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/informe-armas-sin-control-oscuero-negocio-marca-espana.pdf>
- Amnistía Internacional, Greenpeace & Intermón Oxfam (2007). Comercio de armas en España: una ley con agujeros. Recomendaciones al proyecto de ley sobre el comercio exterior de material de defensa y doble uso. Recuperado de: [https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/070206\\_Ley\\_con\\_agujeros.pdf](https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/070206_Ley_con_agujeros.pdf)
- Chicharro Lázaro, A. (2017). Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Unión Europea. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo/Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6(1), 4-25.

Cloquell Lozano, A. & Lacomba Vázquez, J. (2022). Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en España. Una nueva radiografía sobre su perfil y tipología en el contexto del Tercer Sector. *Revista Internacional de Sociología*, 80(1), e203.

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, CMMAD (1987). Nuestro Futuro en Común. *Documento A/42/427 de la Asamblea General de Naciones Unidas*. [https://digitallibrary.un.org/record/139811/files/A\\_42\\_427-ES.pdf?ln=es](https://digitallibrary.un.org/record/139811/files/A_42_427-ES.pdf?ln=es)

Consejo de Cooperación al Desarrollo (2015). Reglamento interno del Consejo de Cooperación al Desarrollo (aprobado en el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión de 28 de julio de 2015). <https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2018/09/Reglamento-Interno-.pdf>

Coordinadora de ONGD (2019a). Memoria de actividades 2019. Recuperado de: [https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2022/03/memoria2019\\_COORDI\\_FINAL\\_v3\\_logos.pdf](https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2022/03/memoria2019_COORDI_FINAL_v3_logos.pdf)

Coordinadora de ONGD (2019b). Informe ICPDS 2019: El cambio inaplazable. Recuperado de: <https://www.indicedecoherencia.org/wp-content/uploads/2019/11/Informe-ICPDS-2019-2.pdf>

Coordinadora de ONGD (2019c). Estrategia-pacto de incidencia política y social 2019-2022. Trabajando juntas por la cooperación y la justicia global. Recuperado de: [https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2020/02/Estrategia-Incidencia-PyS\\_DF.pdf](https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2020/02/Estrategia-Incidencia-PyS_DF.pdf)

Coordinadora de ONGD, CONGDE (2022). Marco de relación entre las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y la Administración General del Estado. Recuperado de: [https://coordinadoraongd.org/wpcontent/uploads/2022/03/MAEX\\_MarcoRelacion-def.pdf](https://coordinadoraongd.org/wpcontent/uploads/2022/03/MAEX_MarcoRelacion-def.pdf)

Dados, N., & Connell, R. (2012). The Global South. *Contexts*, 11(1), 12-13.

- Daniele, L. (18 de noviembre, 2019). Ningún país del mundo es coherente con el desarrollo sostenible. *ABC (edición digital)*. [https://www.abc.es/sociedad/abci-ningun-pais-mundo-coherente-desarrollo-sostenible-201911170226\\_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.abc.es/sociedad/abci-ningun-pais-mundo-coherente-desarrollo-sostenible-201911170226_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F)
- El País (25 de febrero, 2011). Cuatro ONG denuncian que España incumplió la ley en la venta de armas a los países con revueltas. *El País (edición digital)*. [https://elpais.com/internacional/2011/02/25/actualidad/1298588411\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2011/02/25/actualidad/1298588411_850215.html)
- EP (25 de octubre, 1999). 250 ONG reclaman al Gobierno que condone la deuda externa de Iberoamérica en la Cumbre de La Habana. *El País (edición digital)*. [https://elpais.com/diario/1999/10/25/sociedad/940802402\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1999/10/25/sociedad/940802402_850215.html)
- Europa Press (23 de marzo, 2006a). Un grupo de ONG recoge 5.000 firmas para exigir la condonación de la deuda externa en los países más pobres. *Europa Press Internacional*. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-espana-grupo-ong-recoge-5000-firmas-exigir-condonacion-deuda-externa-paises-mas-pobres-20060323140502.html>
- Europa Press (22 de junio, 2006b). El Congreso aprueba la ley de deuda externa con los votos en contra de IU y ERC. *Europa Press Internacional*. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-espana-congreso-aprueba-ley-deuda-externa-votos-contra-iu-erc-20060622191650.html>
- European Commission (2021). Chapter 3 – Identifying impacts in evaluations, fitness checks and impact assessments. *Better Regulation Toolbox 2021*. Recuperado de: [https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/br\\_toolbox\\_-\\_nov\\_2021\\_-\\_chapter\\_3.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/br_toolbox_-_nov_2021_-_chapter_3.pdf)
- Forster, J. & Stokke, O.S. (1999). Coherence of Policies towards Developing Countries: Approaching the Problematique, en J. Forster y O.S. Stokke (eds.), *Policy Coherence in Development Co-operation* (16-57). Frank Cass Publishers, London.

- Fritz, L., & Raza, W. (2017). Living up to Policy Coherence for Development? The OECD's disciplines on tied aid financing. *Development Policy Review*, 35(6), 759-778.
- Gobierno de España (1998). *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. BOE núm. 162.
- Gobierno de España (2023). *Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global*. BOE núm. 144.
- Gutiérrez Goría, J., Millán Acevedo, N. & Martínez Martínez, I. (2017). Dentro o más allá de la Ayuda: El difícil camino de la Coherencia de Políticas de Desarrollo, *Revista iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 6 (1), 26-49.
- Hoebink, P. (2003). La lucha por el equilibrio: coherencia y política de desarrollo, en J. A. Alonso, y V. Fitzgerald (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes* (213-234). Catarata, Madrid.
- ICPDS (s.f.). Acerca del índice. Recuperado el 2 de abril de 2022 de: <https://www.icpds.info/que-es-el-indice/>
- La Mundial & Political Watch (2022). Sistema Integral de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/sitIntCPDS.pdf>
- Martínez Osés, P. & Gil Payno, M. L. (2017). El índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo/Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6(1), 102-117.
- Mesa, M. (2014). Precedentes y evolución de la educación para el desarrollo: un modelo de cinco generaciones. *Sinergias, Oporto*, (1), 24-56.
- Millán Acevedo, N. (2012a). Coherencia de políticas para el desarrollo: concepto, dimensiones y ámbitos de trabajo, en I. Martínez (coord.), *La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos* (12-31). Plataforma 2015 y más, Madrid.

- Millán Acevedo, N. (2012b). Las ONGD y su papel en la promoción de la CPD en España, en I. Martínez (coord.), *La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos* (135-143). Plataforma 2015 y más, Madrid.
- Millán Acevedo, N. (2014). Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo. *Política y sociedad*, 51(3), 671-692.
- Millán Acevedo, N. (2022). Desarrollo sostenible y globalización: la necesaria transformación de las políticas públicas en clave cosmopolita. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 9(1), 21-30.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación-MAEC (2005). *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo; Secretaría de Estado de Cooperación Internacional; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación-MAEC (2009). *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Subdirección General de Planificación, Políticas para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda; Secretaría de Estado de Cooperación Internacional; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación-MAEC (2013). *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*. Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación-MAEC (2018). *Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.
- Miret Burbano, J. (2016). Incidencia política de las Organizaciones de la Sociedad Civil: *Lobbying* en las instituciones europeas. *Cuadernos para la Paz (SEIPAZ)*, 10, 1-76.



- Navarro, C. (8 de octubre, 1998). 120 organizaciones piden a la Administración que se implique en la condonación de la deuda externa. *El País (edición digital)*. [https://elpais.com/diario/1998/10/08/cvalenciana/907874287\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1998/10/08/cvalenciana/907874287_850215.html)
- OCDE (2002). *Action for a Shared Development Agenda*, comunicado final, reunión ministerial, 16 de mayo. En [https://read.oecd-ilibrary.org/development/fostering-development-in-a-global-economy/oecd-action-for-a-shared-development-agenda\\_9789264010154-8-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/development/fostering-development-in-a-global-economy/oecd-action-for-a-shared-development-agenda_9789264010154-8-en#page1)
- OCDE (2017). Building blocks for coherent implementation of the Sustainable Development Goals. *Policy Coherence for Sustainable Development 2017: Eradicating Poverty and Promoting Prosperity* (17-37). OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2019). OECD Recommendation on Policy Coherence for Sustainable Development. En <https://www.oecd.org/gov/pcsd/recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development-eng.pdf>
- OCDE (2021). Implementing the OECD recommendation on policy coherence for sustainable development: Guidance note. Paris: OECD.
- Olivié, I., & Sorroza, A. (2006). Coherencia de políticas para el desarrollo: aspectos conceptuales. *Más allá de la Ayuda: Coherencia de políticas económicas para el desarrollo* (17-46). Real Instituto Elcano/Ariel.
- Picciotto, R. (2006). Introduction: Key Concepts, Central Issues. *Fostering Development in a Global Economy: A Whole of Government Perspective*, The Development Dimension Serie (9-19). OECD Publishing, Paris.
- Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo. *Boletín Oficial del Estado*, 286, de 27 de noviembre de 2004. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2004/11/26/2217/con>
- Roca, B. (2016). Repolitizando el «desarrollo». Las ONGD y la acción colectiva en España. *Amnis. Revue d'études des sociétés et cultures contemporaines Europe/Amérique*, (15).

- Sianes, A. & Ortega Carpio, M. L. (2014). Una apuesta global por la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Sí, pero... ¿qué políticas?. *Revista de Economía Mundial*, (36), 121-152.
- Sianes, A., Ortega Carpio, M. L. & Cerdón Pedregosa, M. R. (2014). ¿ Puede la Educación para el Desarrollo Promover una Mayor Coherencia de Políticas para el Desarrollo?. *revista de economía mundial*, (37), 249-278.
- Tena, A. (16 de septiembre, 2019). Más allá del PIB: el índice que mide la coherencia de la economía con el medio ambiente y los derechos humanos. *Diario Público*. <https://www.publico.es/sociedad/alla-pib-indice-mide-coherencia-economia-medio-ambiente-derechos-humanos.html>
- Vidal, P., & Mundó, J. (Eds.). (2011). *La incidència política del tercer sector: Reflexió i autodiagnòstic*. Barcelona: Observatori del Tercer Sector.
- Vivas, E. (2008). Una década de movilización contra la deuda externa en el Estado español, en Grau, E. e Ibarra, P. (coord.), *La red en la ciudad. Anuario de movimientos sociales 2008* (244-252). Icaria editorial, Barcelona.
- Water Aid (2007). Libro de consulta sobre incidencia política. Londres.

## ANEXO

Tabla A.1

Relación de códigos de identificación y características de personas entrevistadas.

<b>Código participante</b>	<b>Perfil</b>	<b>Área</b>	<b>Organización o institución</b>
P1_O	Personal de ONGD	Dirección	Enraíza Derechos
		Coordinación de proyectos	Futuro en Común
P2_O	Personal de ONGD	Dirección	Oxfam Intermón
P3_O	Personal de ONGD	Departamento de Acción Internacional	Movimiento por la Paz (MPDL)
P4_A	Personal de la Administración	Gabinete del Secretario de Estado	Secretaría de Estado para la Agenda 2030
P5_A	Personal de la Administración	Unidad D1 (Effective Development Policy & Team Europe)	Dirección General de Asociaciones Internacionales (INTPA) de la Comisión Europea
P6_E	Persona experta	Investigación	Political Watch
P7_E	Persona experta	Investigación	Colectivo La Mundial
		Investigación sobre Cooperación	Oxfam Intermón

## Tabla A.2

Cuestionario de entrevistas por perfiles.

<p><b>Cuestionario para el personal de ONGD</b> <i>Perfiles P1_O, P2_O y P3_O</i></p>
<p>Introductorias:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- ¿Puede describir brevemente su trayectoria profesional relacionada con la incidencia pública?</li><li>- ¿En qué iniciativas de incidencia ha participado relacionadas con la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible?</li></ul> <p>Preguntas temáticas:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. ¿Cómo valora la participación de ONGD en el diseño de políticas públicas que generan efectos en los países del Sur?</li><li>2. ¿Cuál es el valor añadido de estas organizaciones en el diseño de este tipo de políticas?</li><li>3. ¿Cómo valora, hasta ahora, la incorporación de los efectos transfronterizos en el diseño de políticas públicas?</li><li>4. ¿En qué áreas de políticas considera más relevante la participación de ONGD?</li><li>5. ¿Cuáles pueden ser escenarios de oportunidad para este tipo de demandas por parte de las ONGD?</li><li>6. ¿Por el contrario, cuáles pueden ser contextos más difíciles para estas demandas?</li><li>7. ¿Qué resistencias puede describir a la incorporación de la visión transfronteriza en las políticas públicas en España?</li><li>8. ¿Cómo valora la adopción de la Agenda 2030 respecto al principio de Coherencia de Políticas?</li></ol>
<p><b>Cuestionario para el personal de la Administración</b> <i>Perfiles P4_A y P5_A</i></p>
<p>Introductorias:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- ¿Puede describir brevemente su puesto/trayectoria profesional?</li><li>- ¿En qué ámbitos profesionales ha tenido contacto con la noción de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible?</li></ul> <p>Preguntas temáticas:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. ¿Cómo valora la participación de ONGD en el diseño de políticas públicas que generan efectos en los países del Sur?</li><li>2. ¿Cuál es el valor añadido de estas organizaciones en el diseño de este tipo de políticas?</li><li>3. ¿Cómo valora, hasta ahora, la incorporación de los efectos transfronterizos en el diseño de políticas públicas?</li><li>4. ¿Cuáles pueden ser escenarios de oportunidad para este tipo de demandas por parte de las ONGD?</li><li>5. ¿En qué contextos relacionados con la Coherencia de Políticas cree que puede ser más relevante la participación de ONGD?</li><li>6. ¿Cómo valora la adopción de la Agenda 2030 respecto al principio de Coherencia de Políticas?</li></ol>

## **Cuestionario para personas expertas**

*Perfiles P6\_E y P7\_E*

### **Introductorias:**

- ¿Puede describir brevemente su trayectoria investigadora relacionada con la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible?

### **Cuestionario:**

1. ¿Cómo valora la participación de ONGD en el diseño de políticas públicas que generan efectos en los países del Sur?
2. ¿Cuál es el valor añadido de estas organizaciones en el diseño de este tipo de políticas?
3. ¿Cómo valora, hasta ahora, la incorporación de los efectos transfronterizos en el diseño de políticas públicas?
4. ¿En qué áreas de políticas considera más relevante la participación de ONGD?
5. ¿Cuáles pueden ser escenarios de oportunidad para este tipo de demandas por parte de las ONGD?
6. ¿Por el contrario, cuáles pueden ser contextos más difíciles para estas demandas?
7. ¿Qué resistencias puede describir a la incorporación de la visión transfronteriza en las políticas públicas en España?
8. ¿Cómo valora la adopción de la Agenda 2030 respecto al principio de Coherencia de Políticas?