

Luxemburgo como donante en la cooperación internacional: compromisos bilaterales y multilaterales ante el Comité de Ayuda al Desarrollo



Artículo Original

ISSN 3084-75160 (En línea)

Recibido: 04-11-24

Aprobado: 17-01-25

Publicado: 25-01-25

Joaquín Reca^{1,a} 

¹ Universidad de Barcelona, Argentina.

^a Magíster en Estudios Internacionales.

RESUMEN

Objetivo. Analizar el papel de Luxemburgo en la cooperación internacional al desarrollo, a partir de su condición de país donante y miembro del Comité de Ayuda al Desarrollo, durante el periodo 2021-2022. **Metodología.** Para ello, se adoptó un enfoque descriptivo y cualitativo, basado en el análisis de fuentes oficiales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, así como de literatura académica. Se incluyeron datos cuantitativos correspondientes a esos años, junto con el marco institucional y político del país. **Resultados.** En el periodo analizado, Luxemburgo se posicionó como el país más generoso en términos de ayuda oficial al desarrollo, en relación con su ingreso nacional bruto, que mantuvo por encima del 0,7 %, superando incluso a los donantes tradicionales. Sus contribuciones fueron canalizadas principalmente por la vía bilateral y, en menor medida, por la multilateral, y se caracterizaron por su calidad, con políticas orientadas a potenciar el desarrollo de los países receptores —en su mayoría africanos—, más allá del aspecto financiero. **Conclusiones.** La cooperación internacional al desarrollo es un pilar clave en la política exterior de Luxemburgo. En un contexto global atravesado por tensiones geopolíticas y prioridades internas, el país mantuvo una estrategia coherente y solidaria. Su compromiso en este ámbito lo consolidó como un actor ejemplar durante el 2021 y 2022, en contraste con la disminución observada en la ayuda al desarrollo durante el presente año 2025.

Palabras clave: Ayuda Oficial al Desarrollo; el caso de Luxemburgo; eficacia en la cooperación internacional; desafíos globales; ingreso nacional bruto.

Luxembourg as a donor in international cooperation: bilateral and multilateral commitments to the Development Assistance Committee (DAC)

ABSTRACT

Objective: To analyze Luxembourg's role in international development cooperation, based on its status as a donor country and member of the Development Assistance Committee, during the period 2021-2022. **Methodology.** A descriptive and qualitative approach was adopted, based on the analysis of official sources from the Organization for Economic Cooperation and Development, as well as academic literature. Quantitative data corresponding to those years were included, together with the country's institutional and political framework. **Results.** During the period analyzed, Luxembourg was the most generous country in terms of official development assistance in relation to its gross national income, which it maintained at over 0.7%, surpassing even the traditional donors. Its contributions were channeled mainly through bilateral and, to a lesser extent, multilateral channels, and were characterized by their quality, with policies aimed at enhancing the development of the recipient countries -mostly African- beyond the financial aspect. **Conclusions.** International development cooperation is a key pillar of Luxembourg's foreign policy. In a global context marked by geopolitical tensions and domestic priorities, the country maintained a coherent and supportive strategy. Its commitment in this area consolidated it as an exemplary actor during 2021 and 2022, in contrast to the observed decrease in development aid during the current year 2025.

Keywords: Official Development Assistance; the case of Luxembourg; effectiveness in international cooperation; global challenges; gross national income.

Citar como

Reca, J. (2025). Luxemburgo como donante en la cooperación internacional: compromisos bilaterales y multilaterales ante el Comité de Ayuda al Desarrollo. *Revista jurídica peruana Desafíos en Derecho*, 2(1), 22-7. <https://doi.org/10.37711/RJPDD.2025.2.1.6>



INTRODUCCIÓN

Algunos lineamientos de la cooperación internacional al desarrollo de Luxemburgo

Liminarmente, debemos tener en consideración que cuando hablamos de la cooperación al desarrollo nos estamos refiriendo a un concepto relativamente reciente en las relaciones internacionales, que fue ganando terreno después de la Segunda Guerra Mundial y ha evolucionado significativamente desde entonces.

Habida cuenta de ello, y siguiendo los postulados del académico alemán Stephan Klingebiel (2014), podríamos definir a esta rama del derecho internacional público —aunque solo a grandes rasgos— como el conjunto de acciones que despliegan los países donantes, principalmente los más desarrollados, con el objetivo de contribuir al progreso económico, social, cultural y ambiental de los países receptores —es decir, los de menos recursos— evidenciando por parte de los primeros un interés genuino por participar activamente los procesos de desarrollo de los segundos.

Ahora bien, para comprender cómo se estructura y organiza esta modalidad de cooperación en la práctica, resulta inevitable remitirnos a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), fundada en 1961, la cual, a través de sus 38 Estados miembros —en su mayoría países desarrollados—, promueve políticas orientadas a mejorar el bienestar económico y social a nivel global. Más aún, el carácter estratégico de esta organización intergubernamental en el diseño y seguimiento de tales políticas se vuelve particularmente estrecha al considerar el rol de su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), creado también en el año 1961, cuya labor, como nos recuerda la especialista en la materia, Irene Maestro Yarza (1995), “se articula con los objetivos prioritarios de Naciones Unidas”¹ (p. 33), (en adelante, ONU).

Así entonces, en este marco institucional cobra especial relevancia el caso de Luxemburgo en su condición de país donante del CAD, del cual es miembro desde el año 1992, junto a otros treinta y dos Estados, todos ellos también donantes de la Unión Europea, en la cual actúa como miembro de pleno derecho.

Y es que Luxemburgo, pese a ser el séptimo país más pequeño de Europa, se ha convertido —en términos de su ingreso nacional bruto (INB o GNI, por sus siglas en inglés)—, en el miembro más generoso en Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), destacándose como tal durante los años 2021 y 2022, con una tendencia al alza del 0,99 % al 1,00 % de su INB destinada a la AOD (OCDE, 2024). De este modo, se ha ubicado por encima de la ayuda proporcionada por Noruega —que pasó de 0,93 %, en 2021 a 0,86 % en 2022—, siendo este último uno de los países que, hasta entonces, más recursos destinaba a AOD en relación con su INB, como ocurrió en 2020, cuando alcanzó el 1,11 % de su INB.

Bajo esta óptica, también resalta el papel de Luxemburgo frente a otros países donantes de marcada trayectoria en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, como son los Estados integrantes del Grupo de los Siete (también conocido como G7) en su mayoría miembros originales del CAD y cuya importancia radica en que representan aproximadamente al 10 % de la población mundial y cerca del 45 % de la renta nacional bruta mundial; a saber: Estados Unidos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Canadá y Japón.

Ciertamente, los aportes de Luxemburgo, si reparamos en las aludidas cifras de su INB, superan ampliamente a los de Estados Unidos. Ello se debe a que, si bien este último ha sido históricamente el mayor proveedor mundial de AOD —situación que ha cambiado en la

¹ Sustancialmente, con el art. 1 inc. 3 de su Carta Constitutiva, el cual establece, como uno de los propósitos de la organización y en consonancia con lo dispuesto por el art. 55 de dicho instrumento, “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

actualidad—, sus contribuciones entre los años 2021 y 2022 representaron apenas el 0,20 % y 0,23 % de su INB, respectivamente.

En cuanto atañe a los demás países, ninguno de ellos logró superar las cifras alcanzadas por Luxemburgo. Así, el Reino Unido destinó un 0,50 % de su INB en 2021 y un 0,51 % en 2022. Tampoco Canadá consiguió alcanzar los niveles de AOD de Luxemburgo, pese al incremento que ha registrado en esta materia —el 0,32 % de su INB en 2021 al 0,37 % en 2022—. Ni siquiera Japón, que aumentó su aporte del 0,34 % de su INB en 2021 al 0,39 % en 2022, logró equiparar tales niveles.

A tenor de esto último, cabe destacar que, especialmente los Estados Unidos y el Reino Unido han experimentado en 2025 recortes significativos en sus presupuestos destinados a la AOD, reduciendo considerablemente las contribuciones orientadas a tal fin; por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, con un recorte estimado de 60 000 MUSD en asistencia global, en el marco de un cambio de prioridades en sus políticas exteriores, con mayor foco en la seguridad y la defensa.

Habida cuenta de lo comentado, se advierten otros aspectos que refuerzan el grado de compromiso de Luxemburgo en esta esfera de la cooperación internacional, tales como su política de diversificación de enfoques, que abarca una amplia gama de sectores como salud, educación y sostenibilidad ambiental. Así, su activa actuación en la ayuda multilateral², orientada a maximizar el impacto de su ayuda y a promover una mayor eficacia en la cooperación; y la calidad de su ayuda, centrada en la eficacia y la transparencia³, con el objetivo de fortalecer las capacidades locales en los países receptores hoy, titulares de derechos, especialmente en aquellos menos desarrollados y en los que se encuentran en contextos frágiles.

Este grado de compromiso que asume Luxemburgo en su carácter de país donante se refleja de manera palmaria en su política exterior, guiada por el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo. A través de esta óptica, el Estado participa activamente en foros y organizaciones internacionales (*v.gr.*, Organización de las Naciones Unidas [ONU], OCDE), con la finalidad de influir en la agenda global de ayuda y cooperación al desarrollo, además de establecer alianzas internacionales para abordar desafíos mundiales. Desde esta perspectiva, la relación de complementariedad con la cooperación al desarrollo es considerada un componente esencial de su política exterior, en tanto que constituye un cauce idóneo para fortalecer la gobernanza global, promover los derechos fundamentales y, en definitiva, contribuir así a la estabilidad y la prosperidad mundial⁵.

En razón de lo expuesto, estimamos que Luxemburgo se configura como un actor esencial en el campo de la solidaridad internacional. Ello se debe a que el país europeo —sin perjuicio de posibles críticas que puedan hacersele, como aquella concerniente a la disminución registrada entre 2020 y 2021 en las contribuciones a organizaciones de la sociedad civil, que pasaron 81,59 MUSD a 77,61 MUSD (OCDE, 2024)— refleja un alto grado de compromiso con los objetivos y estándares internacionales (*i.e.*, cumpliendo con las recomendaciones del CAD)⁶.

² El CAD recomienda este tipo de ayuda distinta de la canalizada a través de las organizaciones internacionales, también activa en el caso de Luxemburgo, por su mayor capacidad recaudatoria y la aplicación de criterios técnicos del país donante, lo que favorece una ejecución más eficiente de los recursos.

³ Tal como se ve plasmado en el tipo de condiciones no ligadas y no reembolsables en que Luxemburgo otorgó AOD durante el periodo 2021-2022, las cuales se caracterizan principalmente por permitir a los países receptores utilizar los fondos según sus prioridades y necesidades específicas de desarrollo.

⁴ Esta denominación responde al nuevo enfoque basado en derechos humanos en la materia, el cual reemplaza terminologías peyorativas, como la de país beneficiario, asociada a una mirada asistencialista, por conceptos acordes con dicha perspectiva, que denotan un rol activo y participativo por parte del país destinatario de la cooperación, tal como lo plasma la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo del 2025. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2005).

⁵ A ese respecto, no puede soslayarse la AOD proporcionada por Luxemburgo a Ucrania en el año 2022 (7.6 MUSD) -monto que se duplicó al año siguiente, alcanzando los 15,7 MUSD-, así como los 3,4 MUSD destinados a la respuesta frente a la COVID-19 -si bien ello significó una disminución respecto de los 8,9 MUSD desembolsados en 2021-.

⁶ Ya sea manteniendo, como lo hace de forma constante desde el año 2000, una AOD superior al 0,7 % de su ingreso nacional bruto, o bien dirigiendo una proporción significativa de su AOD bilateral hacia contextos frágiles y países menos desarrollados.

Así mismo, tal como se dejó entrever anteriormente, se observa que su política de cooperación no se limita exclusivamente a la provisión de recursos monetarios, sino que incluye medidas orientadas a favorecer y potenciar el desarrollo sostenible, promover cambios estructurales, defender principios fundamentales y mejorar las condiciones de vida en los países receptores.

Lo señalado adquiere relevancia, ya que, como sostiene el doctrinario madrileño, Juan Álvarez Cobelas (2022), "una mayor disponibilidad en créditos financieros no implica necesariamente un mayor desarrollo y bienestar social para los habitantes del país que los recibe" (p. 139). Por lo tanto, bajo ese entendimiento sería válido cuestionar al conocido Plan Marshall (1947) como uno de los antecedentes de la cooperación al desarrollo, dado el debate sobre sus efectos —reconociendo su contribución económica a Europa—, pero también su impacto desigual, que favoreció a los países industrializados y marginó a los más frágiles, haciendo hincapié en los factores que influyen en el desarrollo de los países receptores, más allá de los recursos financieros.

Distribución sectorial y geográfica de la AOD luxemburguesa

En el contexto de la AOD, la distribución de objetivos y países receptores por parte de Luxemburgo difiere sustancialmente de la media del CAD. Esto es así, dado que Luxemburgo, al contar con una escala más reducida y recursos más limitados en comparación con los principales países donantes, tiende a desarrollar una cooperación más específica y focalizada en determinados sectores y regiones.

Dicho esto, resulta pertinente señalar que la distribución de la AOD se ajusta de acuerdo con las prioridades políticas y las necesidades cambiantes de los países receptores. En este marco, y especialmente desde el año 2018, Luxemburgo ha ido adaptando —a través de su política exterior— su enfoque a los retos emergentes y los objetivos de desarrollo global (igualdad de género, medio ambiente, entre otros), alineándose con la agenda internacional.

Pues bien, a partir de lo anterior, es relevante destacar que el país europeo ha mostrado una tendencia al incremento de esta clase de ayuda en los últimos tiempos —a pesar de ciertas fluctuaciones en años anteriores, especialmente en 2020, debido la crisis sanitaria mundial que obstaculizó la ejecución de varios proyectos y redujo las subvenciones bilaterales—, tal como se observa en el gasto bilateral del año 2021 (365,2 MUSD de AOD bilateral bruta⁷), que supuso un aumento del 5,4 % en relación al año 2020 (OCDE, 2024).

Se sigue de esa referencia temporal (2021) que Luxemburgo —en comparación con gran parte de los miembros del CAD— efectuó un incremento del 56,5 % en la Ayuda Programable País (APP)⁸, canalizada tanto a través del sector público (fondos oficiales) como de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (fondos no oficiales), lo que representó un total de 206,36 MUSD (OCDE, 2024). Dicha cifra resultó particularmente significativa para los países receptores, ya que permitió una planificación más sostenida del desarrollo.

De igual manera, interesa señalar que el destino principal de la AOD —tanto bilateral como multilateral— de Luxemburgo durante el año 2021 fue África, región que recibió la cantidad de 183,8 MUSD, de los cuales una parte significativa se destinó a la aludida APP, siendo Nigeria el mayor receptor en dicho continente (36,2 MUSD), seguido de Burkina Faso

⁷ Esta incluye las llamadas contribuciones asignadas a organizaciones multilaterales; es decir, fondos canalizados a través dichos organismos, pero cuyo destino específico es definido por el país donante.

⁸ Podemos definir la Ayuda Programable País como la planificación de asistencia a largo plazo destinada a los países receptores, que es calculada —como no podía ser de otra manera— excluyendo aquellos elementos que no pueden programarse a nivel del país receptor (p.ej., la ayuda humanitaria o la condonación de deuda, entre otros), lo que facilita su alineación con las políticas y estrategias de desarrollo de dicho país.

(33,1 MUSD) y Senegal (28 MUSD), entre otros (OCDE, 2024).

Por su parte, y como se anticipó al inicio de este trabajo, los sectores con mayor asignación de la AOD de Luxemburgo se concentran en: 1) la infraestructura y servicios sociales (educación, salud, agua y saneamiento), con un monto de 162 MUSD; 2) la infraestructura económica, con 41 MUSD; y, 3) la producción (agricultura e industria), con un financiamiento de 27,5 MUSD (OCDE, 2024). Vale destacar, en este punto, que el país europeo no ha destinado —al menos durante el periodo bajo estudio— recursos en concepto de condonación de deuda, ni ha contabilizado como AOD los costos vinculados a los refugiados; aspectos que merecen ser resaltados, pues —estimamos— se tratarían de formas de ayuda inflada que no contribuirían de manera directa al desarrollo.

Igualmente, y en vista de su política estatal *The Road to 2030*, adoptada en 2018, cabe remarcar que, durante el periodo 2021-2022, Luxemburgo efectuó considerables aportes a la promoción de la igualdad de género (*v.gr.*, en los ámbitos educativo y rural), alcanzando un 35 % de su AOD bilateral asignable, lo que equivale a 124,2 MUSD. No obstante, aunque esta cifra ha experimentado una disminución con respecto a los años anteriores (en 2019-2020 el porcentaje fue del 80,5 %), sigue dando cuenta del compromiso del país en esta materia, situándolo entre sus principales donantes de AOD (OCDE, 2024).

Bajo estos parámetros, no es ocioso recordar la importancia que reviste la cuestión medioambiental para el país europeo, que comprometió entre los años 2020 y 2021 el 14,7 % de su ayuda bilateral asignable total (48,3 MUSD), porcentaje que se elevó al 27,5 % en el periodo 2021-2022 (equivalente a 91,3 MUSD) (OCDE, 2024).

Finalmente, a la luz del panorama hasta aquí delineado, es dable mencionar la contribución que Luxemburgo ha brindado al sistema multilateral de desarrollo, especialmente al de la Unión Europea (UE) y al de la ONU. En efecto, de los 260,9 MUSD de AOD destinados en 2021 a organizaciones internacionales —monto que supuso un aumento del 13,6 % respecto del año 2020—, unos 50,44 MUSD correspondieron a aportaciones básicas (*Core Contributions*) a instituciones de la UE, cuya utilización —en virtud del carácter no programático de tales contribuciones—, quedó a criterio de la propia organización, conforme a su estatuto constitutivo.

En un sentido análogo, Luxemburgo asignó 46,2 MUSD en concepto de contribuciones básicas al sistema de la ONU incluidos 26,31 MUSD desembolsados, en calidad de *Core Contributions*, a sus fondos y programas, destacándose entre ellas los 8,9 MUSD dirigidos a la Organización Mundial de la Salud (OCDE, 2024).

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo hemos procurado ofrecer una mirada integral sobre la política de cooperación internacional al desarrollo llevada adelante por Luxemburgo durante los años 2021 y 2022, destacando tanto sus aportes cuantitativos como cualitativos. En ese marco, se pudo observar que el país europeo, pese a su reducida escala territorial, ha logrado posicionarse como uno de los principales referentes en este ámbito, cumpliendo -e incluso superando- los estándares recomendados por el CAD.

Ciertamente, su firme compromiso en esta rama del derecho internacional, del que la cooperación internacional al desarrollo constituye un pilar clave de su política exterior, y su activa participación en los foros multilaterales reflejan una voluntad clara de asumir responsabilidades compartidas frente a los desafíos globales, lo que se evidencia en los modos y condiciones en que Luxemburgo efectúa sus contribuciones, así como en las áreas a las que estas se destinan.

No obstante, en este escenario auspicioso, no puede dejar de advertirse que la desigualdad en la distribución del ingreso sigue constituyendo un problema estructural —tanto a nivel

internacional como interno—, que la cooperación al desarrollo, por sí sola, difícilmente pueda resolver. A ello se suman dos obstáculos de peso: por un lado, el escaso financiamiento internacional destinado al desarrollo —según la OCDE, este año podría registrarse la mayor caída histórica en la AOD, con una reducción del 9 % al 17 % y recortes en casi la mitad de los países del CAD—, y por otro, la discrecionalidad de los países donantes, en ausencia de mecanismos jurídicos que impongan obligaciones concretas o sanciones por incumplimiento.

Frente a este panorama, y en un contexto signado por una creciente interdependencia económica, la experiencia, —si bien perfectible— de Luxemburgo constituye un ejemplo valioso de cómo los Estados independientemente de su tamaño territorial o de otros factores, como su posición en la economía mundial, tal como se advierte con los denominados donantes emergentes (Ayllón, 2009), pueden desempeñar un rol sustantivo en el fortalecimiento de la solidaridad internacional, contribuyendo a construir un orden global más justo, equitativo y

Fuentes de financiamiento

La investigación fue realizada con recursos propios.

Conflictos de interés

El autor declara no tener conflictos de interés.

centrado en los derechos humanos

REFERENCIAS

- Álvarez Cobelas, J. R. (2022). El papel de un Reino Unido post-Brexit y su nuevo rol en el África subsahariana. *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, (60), 123-143. <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-151>
- Ayllón Pino, B. (2009). El papel de los donantes emergentes en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo: el caso de Brasil. I. Rodríguez Manzano y C. Teijo García (Coords.). *Ayuda al desarrollo. Piezas para un puzzle* (pp. 279-295). Los Libros de la Catarata, Universidad Complutense de Madrid. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=402553>
- Klingebiel, S. (2014). *Development Cooperation: Challenges of the New Aid Architecture*. Palgrave Macmillan. http://dx.doi.org/10.1057/9781137397881_1
- Maestro Yarza, I. (1995). *La cooperación al desarrollo en el contexto económico mundial actual: el caso de Filipinas* [Tesis doctoral, Universitat de Barcelona]. Dipòsit Digital de la Universitat de Barcelona. <https://hdl.handle.net/2445/189210>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2005). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*. <https://doi.org/10.1787/9789264098084-eninee.org+3>

Correspondencia



Joaquín Pablo Reca



joaquinreca_d@hotmail.es