

LUXEMBURGO

1) VOLUMEN DE LA ASISTENCIA

1.1 Desempeño actual/reciente en términos de volumen:

AOD neta (millones US\$)	409
% del ingreso nacional bruto (INB)	0,92%

Fuente: CAD/OCDE, datos preliminares de 2008.

En 2000, Luxemburgo se incorporó al grupo de países que prestan un volumen de asistencia equivalente como mínimo al 0,7% de su INB. Desde entonces, su presupuesto para asistencia continuó creciendo y a partir de 2002 registró un aumento de 178% en términos nominales (sobre un monto inicial de US\$ 147 millones).

1.2. Propósitos en términos de volúmenes futuros

Existe un amplio compromiso multipartidario para lograr el objetivo de aumentar la proporción de AOD al 1% del INB. Este aumento cuenta ahora con un cronograma oficial que deberá iniciarse en 2011, y los significativos incrementos registrados en el presupuesto para asistencia en los últimos años indican que su objetivo es totalmente plausible. Por ello, el CAD pronostica que en 2010 la AOD de Luxemburgo ascenderá a US\$ 395 millones (equivalentes al 0,93% de su INB) (CAD, 2009).

2) PRINCIPALES ORGANISMOS Y MECANISMOS

2.1. Organismos y estructuras bilaterales

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Cooperación y Defensa

En Luxemburgo, la responsabilidad general de la cooperación para el desarrollo recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este Ministerio gestiona la cooperación bilateral (incluido el desarrollo de Programas Indicativos de Cooperación con países considerados prioritarios), la cooperación con las ONG, la asistencia técnica, la ayuda humanitaria y la cooperación multilateral con el sistema de las Naciones Unidas y el Fondo Europeo de Desarrollo de la Comunidad Europea, todo lo cual resultó equivalente al 85% de la AOD total en 2006. En la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, las actividades de cooperación para el desarrollo están a cargo de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo, que dispone de un total de 33 funcionarios distribuidos entre su sede y sus seis oficinas regionales. A pesar del reciente establecimiento de esas oficinas regionales, la descentralización de la AOD de Luxemburgo está aún en una etapa muy temprana (DAC 2008b).

Agencia de Cooperación para el Desarrollo de Luxemburgo (Lux-Development)

Lux-Development es el organismo ejecutor de la cooperación bilateral para el desarrollo que presta Luxemburgo. Este organismo participa exclusivamente en proyectos intergubernamentales y durante 2006 desembolsó a tales fines entre US\$ 70 y US\$ 80 millones. Dispone de un equipo de aproximadamente 55 funcionarios en

su sede central y cuenta con el respaldo de otras seis oficinas regionales (tres en África Occidental, una en África Meridional, una en el Sur de Asia y una en América Latina) dotadas de unos 135 funcionarios en total. Estas oficinas regionales tienen la responsabilidad de apoyar la ejecución de los proyectos que se lleven a cabo en los 10 países que Luxemburgo considera prioritarios, así como la ejecución de los Programas Indicativos de Cooperación. No obstante, el personal de las oficinas regionales tiene un escaso poder de decisión, el cual permanece centralizado en su sede en Luxemburgo (DAC 2008b).

Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda tiene a su cargo la cooperación con las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, FMI, BERF y bancos de desarrollo), a través de las cuales en 2006 se desembolsó aproximadamente el 11% de la AOD (MFA 2007).

2.2. Políticas y legislación básicas

Ley de Cooperación para el Desarrollo de 1996

Las actividades de cooperación para el desarrollo de Luxemburgo se rigen por su Ley de Cooperación para el Desarrollo de 1996, en la que se establece que esas actividades deben contribuir a:

- el desarrollo económico y social sostenible de los países en desarrollo, especialmente de los menos adelantados;
- la incorporación armoniosa y gradual de los países en desarrollo a la economía mundial, y
- la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

También se establece una amplia gama de áreas a las que debe aplicarse la cooperación para el desarrollo, tales como: la acción social (incluida la salud, la vivienda, la educación, la capacitación vocacional y la promoción de la mujer), la asistencia técnica, la cooperación económica e industrial, la cooperación en el campo del medio ambiente, la cooperación regional, la cooperación cultural y científica, acciones en el área de los derechos humanos y la democratización, y la educación para el desarrollo (MFA 1996).

La Cooperación de Luxemburgo para el Desarrollo – Estrategias y Principios (2006)

En 2006, el actual gobierno publicó una declaración de estrategias y principios para orientar la cooperación de Luxemburgo para el desarrollo. En esa declaración se afirma explícitamente que los ODM deben ser la guía fundamental de las actividades de cooperación para el desarrollo de Luxemburgo, y que por ende la cooperación debe centrarse en el área social: la atención de la salud y la educación (incluida la capacitación), y el apoyo al desarrollo rural integrado. Asimismo, establece la importancia de concentrar las acciones en un número limitado de países mediante la selección de 10 países prioritarios, a los que Luxemburgo prestará su asistencia mediante Programas Indicativos de Cooperación multianuales (MFA 2006).

3) PAÍSES BENEFICIARIOS Y CRITERIOS DE ASIGNACIÓN

3.1. Países beneficiarios

Luxemburgo seleccionó 10 países prioritarios que en conjunto recibieron en promedio el 37% de su AOD total (o el 52% de su AOD bilateral) en el período 2005-2006, y

que se incluyen entre los 11 beneficiarios más importantes de su asistencia (Serbia no es un país prioritario), como se resume en el cuadro siguiente:

Principales beneficiarios de la AOD de Luxemburgo (promedio 2005/2006)

	% de los desembolsos brutos totales de AOD	% de los desembolsos brutos de AOD bilateral	Millones de US\$
Cabo Verde	5,6	7,7	15
Senegal	4,6	6,1	12
Vietnam	4,4	6,1	12
Burkina Faso	3,9	5,6	11
Malí	3,8	5,1	10
Nicaragua	3,4	4,6	9
Níger	3,3	4,6	9
El Salvador	3,1	4,6	9
Laos	2,8	4,1	8
Serbia	2,4	3,6	7
Namibia	2,3	3,6	7

Fuente: DAC 2007

En respuesta a las recomendaciones del CAD (evaluaciones recíprocas de 1994 y 2003), en 1999 Luxemburgo redujo de 14 a 10 el número de sus países prioritarios, así como el número de los países en los que desarrolla proyectos, que disminuyeron de 20 en 2002 a 12 en 2007, y aprobó planes para eliminarlos totalmente en el futuro (DAC 2008b).

Si bien otros indicadores señalan que la concentración geográfica de la AOD de Luxemburgo continúa siendo variable (la proporción de su AOD bilateral destinada a sus 10 países objetivo fue 54% en 2000, 43% en 2001 y 52% en promedio en el período 2005-2006), la conclusión de la Evaluación Recíproca del CAD en 2008 fue que el aumento de las asignaciones a sus países prioritarios indica una mayor concentración actual de su AOD (DAC 2008b).

Distribución de la AOD de Luxemburgo entre distintos grupos de beneficiarios (% de AOD para países específicos, 2005/2006)

Países menos adelantados (PMA)	51,8%
Otros países de bajos ingresos (OLIC en inglés)	19,6%
África Sub Sahariana (SSA en inglés)	51,1%
América Latina y el Caribe	12,9%
Asia Meridional y Central	10,2%
Otros beneficiarios en Asia y Oceanía	12,7%

Fuente: DAC 2007

En el período 2005/2006, Luxemburgo asignó a países menos adelantados (PMA) el 51,8% de su AOD destinada a países específicos (comparado con el 45,9% en 1995/2006), y el 19,6% a otros países de bajos ingresos (OLIC) (frente al 15,5% en 1995/2006), por lo que el total asignado a países de bajos ingresos (LIC) ascendió al 71,4% (comparado con el 61,4% en 1995/2006).

En términos de regiones, durante el período 2005/2006 el 51,1% de la AOD de Luxemburgo se destinó al África Sub Sahariana, el 12,9% a América Latina y el Caribe, el 10,2% a Asia Meridional y Central, y el 12,7% a otros beneficiarios en Asia y Oceanía (DAC 2007).

3.2. Criterios de asignación

3.2.1. *Criterios de preselección*

Luxemburgo no aplica criterios de preselección para la elegibilidad de los países beneficiarios.

3.2.2. *Criterios de asignación:*

Los índices de desarrollo humano (IDH) son la principal herramienta oficial que utiliza Luxemburgo para su toma de decisiones en términos de asignación; siete de los 20 principales beneficiarios de la AOD de Luxemburgo han recibido una clasificación IDH de 150-176, y otros 12 de 102-147.

Actualmente Luxemburgo está entrando en una etapa de transición con respecto a tres de sus países prioritarios (El Salvador, Namibia y Vietnam) que han ascendido en la escala de clasificación IDH. En el corto a mediano plazo estos países serán sustituidos como prioritarios por otros que muestran niveles inferiores y más estancados de desarrollo humano.

Otros factores que ejercieron una influencia más informal sobre las decisiones de Luxemburgo en términos de asignación son el tamaño del país, la presencia histórica en el país (incluidas las acciones que se llevan a cabo a través de ONG) y el objetivo de mantener una presencia en tres continentes (África, Asia y Europa) (DAC 2008b).

4) POLÍTICAS DE ASISTENCIA

4.1. Concesionalidad

La AOD de Luxemburgo solamente se otorga bajo la forma de donaciones.

4.2. Tipos de asistencia

Desglose de los distintos tipos de AOD (desembolsos):

	Millones de US\$	% de desembolsos brutos de AOD bilateral
Cooperación técnica para proyectos independientes (desembolsos)	5,5	2,7%
Apoyo presupuestario general	0	0%
Proyectos y programas sectoriales	134	65,5%
Acciones relativas a la deuda	0	0%
Ayuda alimentaria para el desarrollo	7,8	3,8%
Ayuda humanitaria	37,2	18,1%

Fuente: base de datos CRS del CAD/OCDE, datos de 2006.

Nota: el desglose de los distintos tipos de asistencia que presenta el cuadro se extrajo de diversas fuentes de datos del CAD/OCDE. Por ello, las cifras de la última columna no suman 100%.

Luxemburgo no presta AOD alguna bajo la forma de apoyo presupuestario o enfoques multisectoriales, y la mayor parte de su AOD bilateral se destina a proyectos. Sin embargo, actualmente se estudia la posibilidad de brindar apoyo presupuestario en pequeña escala a algunos de sus países beneficiarios más privilegiados (DAC 2008b).

La cooperación técnica de Luxemburgo es muy limitada, asignándose solamente el 1,8% de su AOD bilateral a ese propósito, lo que representa un promedio muy inferior al del CAD (alrededor del 18%) (DAC 2007). De la cooperación técnica de Luxemburgo registrada en la encuesta de París 2008 (US\$ 10 millones) sólo el 20% se coordinó con los programas nacionales con las mejores prácticas en Kosovo (32%) y Vietnam (30%).

La proporción de la AOD total que Luxemburgo presta bajo la forma de ayuda humanitaria aumentó gradualmente, pasando del 7% en 2003 al 12% en 2006, y en 2006 el 12% de su AOD total se desembolsó a través de ONG (DAC 2008b).

En 2005 y 2006 la AOD de Luxemburgo no incluyó acciones para el alivio de la deuda.

4.3. Canales de asistencia

En 2006, Luxemburgo distribuyó el 29,6% de su AOD a través de organismos multilaterales, asignando el 30% de ese volumen a organismos de las Naciones Unidas, el 28% a la Comunidad Europea, el 22% al Grupo del Banco Mundial y el 13% al Banco Asiático de Desarrollo (DAC 2007).

Según la Encuesta de 2008 para el seguimiento de la Declaración de París, en la AOD de Luxemburgo destinada al sector público (US\$ 36 millones o aproximadamente el 13% de su AOD bilateral total) se incluye el uso de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas sólo en Senegal.

4.4. Sectores y proyectos

Sector	% de la AOD bilateral (compromisos)
Infraestructura social y administrativa	50,2%
de la cual: educación	16,0%
salud	15,9%
población	6,3%
suministro de agua potable y salubridad	5,4%
gobierno y sociedad civil	3,1%
Infraestructura económica	3,4%
de la cual: transporte y comunicaciones	1,2%
energía	0,2%
Producción	4,6%
de la cual: agricultura	2,9%
industria, minería, construcción	1,1%
comercio y turismo	0,7%
Multisectorial	9,2%

Fuente: DAC 2007

En términos sectoriales, Luxemburgo habitualmente no establece objetivos, pero en su reciente declaración de principios y estrategias se hace especial hincapié en los

sectores sociales y el desarrollo rural integrado. En consecuencia, en 2006 el 50,2% de sus compromisos de AOD bilateral se destinó a la infraestructura social y administrativa, asignando solamente el 3,4% a la infraestructura económica y el 4,6% al sector productivo (DAC 2007).

El elevado nivel de apoyo que Luxemburgo destina actualmente a la infraestructura social y administrativa en realidad representa una tendencia decreciente, pues la proporción de AOD que se asigna a esas áreas se redujo del 68% en 2001 al 58% en 2003 y así en forma subsiguiente. En parte, el origen de esta tendencia fue que la proporción de AOD destinada a la infraestructura económica experimentó un aumento, pasando del 1,7% en 2001 al 3% en 2006, y la destinada al sector productivo también se incrementó del 1,6% en 2001 al 12,2% en 2003, antes de reducirse al 8,5% en 2004 y al 4% en 2006 (base de datos CRS del CAD/OCDE).

De forma congruente con los compromisos asumidos en el marco del Código de conducta de la Unión Europea sobre complementariedad y división del trabajo, Luxemburgo está desarrollando iniciativas para reducir el número de sectores en los que opera en cada país, si bien los obstáculos que se presentan en la eliminación gradual de proyectos significa que este objetivo aún no se ha reflejado en las estrategias de sus programas (DAC 2008b).

4.5. Flexibilidad

Oficialmente, Luxemburgo no incluye medidas de flexibilidad en sus decisiones sobre asignación. Sin embargo, el criterio informal que aplica en la mayoría de los casos permite que esa flexibilidad se refleje en las asignaciones. Por ejemplo, si bien Cabo Verde ya superó su situación de PMA, Luxemburgo se propone mantenerlo como país prioritario, en parte debido a su vulnerabilidad ante los choques exógenos. (MFA 2008).

4.6. Previsibilidad

Las acciones de Luxemburgo en sus 10 países prioritarios se realizan bajo la orientación de los Programas Indicativos de Cooperación (ICP en inglés), que son acuerdos oficiales suscritos con los países en los que se establecen las prioridades en términos de programas y los compromisos mínimos de financiamiento para un período de tres a seis años (su duración varía según el país beneficiario); en los casos de Malí y Senegal, estos ICP también incluyen compromisos de financiamiento anuales.

En el marco de los ICP se prevén reuniones anuales de comisiones, que se alternan entre Luxemburgo y cada país beneficiario, durante las cuales se evalúan los desembolsos comparándolos con los presupuestos indicativos.

Según la Encuesta 2008 para el seguimiento de la Declaración de París, solamente el 57% de los desembolsos programados por Luxemburgo para 2007 y consignados en la encuesta (\$71m, equivalentes al 17% de su AOD total), 35% se registró realmente en los presupuestos de los países beneficiarios. De acuerdo con el Indicador 7 de París, la asistencia de Luxemburgo a Cabo Verde es totalmente previsible.

4.7. Condicionalidad

Puesto que la mayor parte de la asistencia de Luxemburgo se basa en proyectos y no contempla el apoyo presupuestario, su AOD bilateral no incluye condicionalidades macroeconómicas o sectoriales.

4.8. Diálogo en términos de políticas

Debido a su falta de participación en programas de apoyo presupuestario y sectorial, Luxemburgo no ha desempeñado un papel significativo en el diálogo sobre políticas macroeconómicas y sectoriales en los países beneficiarios.

Los ICP que orientan la cooperación con los países se elaboran en forma conjunta con sus autoridades con el fin de que respondan a las estrategias y prioridades nacionales en términos de desarrollo. Por lo tanto, en la elaboración y puesta en práctica de estos ICP, Luxemburgo participa en cierta medida en un diálogo informal sobre políticas con relación a los sectores a los que brinda apoyo, dinámica que en los últimos años ha recibido un nuevo ímpetu debido al establecimiento de seis oficinas regionales.

5) PROCEDIMIENTOS DE ASISTENCIA

5.1 Condiciones previas

Los ciclos de programación de Luxemburgo giran entorno a los términos de los ICP acordados con los países beneficiarios.

Luxemburgo presta su asistencia bilateral a través de proyectos. En algunos casos, el documento del proyecto puede mencionar condiciones que deben cumplirse antes de que se inicien las correspondientes actividades. Estas condiciones previas pueden estar relacionadas con aspectos políticos (la aprobación de una nueva ley, por ejemplo) o técnicos.

5.2 Métodos de desembolso

Como actualmente Luxemburgo no brinda apoyo presupuestario o sectorial, sus fondos para programas bilaterales se transfieren directamente al organismo ejecutor bilateral, *Lux-Development*, sobre la base de tres solicitudes anuales de fondos que este organismo luego distribuye entre los programas nacionales a través de unidades ejecutoras de proyectos.

Según la Encuesta 2008 para el seguimiento de la Declaración de París, Luxemburgo utilizaba 13 unidades ejecutoras paralelas en cada uno de los 7 países beneficiarios que se registraron en esa ocasión y los mejores puntajes correspondían a Laos y Senegal, donde no se registró la presencia de tales unidades.

5.3 Procedimientos de desembolso

La administración de los fondos bilaterales de Luxemburgo en el país beneficiario está a cargo de *Lux-development*, no de las instituciones nacionales. La potestad de asumir compromisos contractuales y efectuar pagos se mantiene en la órbita del personal de *Lux-development*.

5.4 Procedimientos de adquisición

Toda la AOD de Luxemburgo se presta bajo la forma de donaciones no condicionadas. El uso de los procedimientos de adquisición de los países beneficiarios depende de la situación en cada uno de ellos, y cuando se considera que no es posible, *Lux-Development* se ajusta a los procedimientos aplicados por la Comunidad Europea en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) (DAC 2008b).

Según la Encuesta 2008 para el seguimiento de la Declaración de París, las actividades de la AOD de Luxemburgo registradas en ella se utilizaron los procedimientos nacionales de adquisición solamente en Senegal (Indicador 5b).

5.5 Coordinación

Luxemburgo suscribió la Declaración de París en 2005 y, en su calidad de miembro de la Unión Europea, se comprometió a cumplir sus objetivos; asimismo, en 2004 suscribió de forma separada el Plan de Acción de la UE sobre Armonización. Sin embargo, no cuenta con un plan a mediano o largo plazo para la ejecución de las reformas previstas en tales compromisos, si bien en 2007 encomendó la elaboración de un amplio informe para examinar cuáles serían las acciones necesarias para su cumplimiento (DAC 2008b).

En la participación de Luxemburgo en actividades de cooperación con otros donantes se incluye el papel que desempeña como principal donante en el sector de la educación en Cabo Verde, su contribución a los fondos de donantes múltiples en Níger (salud) y Burundi (educación), así como sus actividades de cooperación delegada en Ecuador, criterio que se propone adoptar en otros países. Existen indicaciones de que la presencia permanente de *Lux-development* a través de sus oficinas nacionales ha permitido estimular su cooperación con otros donantes, tanto en esos países como en otros vecinos.

Según la Encuesta 2008 para el seguimiento de la Declaración de París, Luxemburgo usaba una Unidad ejecutora paralela en cada uno de los 7 países registrados en esa ocasión. En Kosovo y Laos todas las misiones se desarrollaron conjuntamente con otros donantes (Indicador 10a), y en Burkina Faso y Vietnam todos los estudios analíticos se llevaron a cabo en forma coordinada (Indicador 10b).

Principales fuentes de consulta (*todas las fuentes de Internet citadas se consultaron el 29 de junio de 2008*)

DAC (2006), "Encuesta 2006 para el seguimiento de la Declaración de París – Informe general de resultados", Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, en:

<http://www.oecd.org/dataoecd/58/28/39112140.pdf>

DAC (2007), "*Development Cooperation report 2007*" (Informe 2007 sobre la Cooperación para el Desarrollo), Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, en:

<http://titania.sourceoecd.org/vl=17101592/cl=12/nw=1/rpsv/dac/index.htm>

DAC (2008a), "*Press release: initial 2007 ODA figures*" (Comunicado de prensa: cifras preliminares de la AOD 2007), Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, en:

http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_33721_40381960_1_1_1_1,00.htm
|

DAC (2008b), “*Luxembourg – Development Assistance Committee Peer Review*” (Luxemburgo – Evaluación recíproca del Comité de Asistencia para el Desarrollo), Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, en:

<http://www.oecd.org/dataoecd/33/60/40912874.pdf>

MFA (1996), “*Luxembourg Development Assistance Act*” (Ley de Asistencia para el Desarrollo de Luxemburgo), Ministerio de Relaciones Exteriores, Luxemburgo, en:

<http://www.mae.lu/images/biblio/biblio-140-603.pdf>

MFA (2006), “*The Luxembourg Development Cooperation – Strategies and Principles*” (La Cooperación para el Desarrollo de Luxemburgo – Estrategias y Principios), Ministerio de Relaciones Exteriores, en:

www.dfid.gov.uk/aboutdfid/devact2002overview.asp

MFA (2007) “*Luxembourg Development Cooperation – Annual Report 2006*” (Cooperación para el Desarrollo de Luxemburgo – Informe Anual 2006), Ministerio de Relaciones Exteriores, en:

https://www.mae.lu/images/biblio/biblio-250-50_rtqtb_998_2462_5735.pdf

MFA (2008) – Comunicaciones privadas con funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Luxemburgo.