

FONDO DE KUWAIT PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO ÁRABE (KFAED)

A pesar de que el Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe es signatario de la Declaración de París, su participación en la encuesta de seguimiento de esa Declaración realizada en 2008 fue bastante limitada y solamente registró cuatro ingresos de datos (Burkina Faso, Cabo Verde, Malí e Senegal). Debido a esta cobertura tan restringida, los resultados no pueden considerarse representativos y por ende no se incluyen en este perfil.

1) VOLUMEN DE LA ASISTENCIA

1.1 Desempeño actual/reciente en términos de volumen:

	2006	como % del INB *
Desembolsos netos de AOD	158,0	0,20%

*Calculado sobre el INB de 2005, pues no se dispone de ese dato para 2006.
Fuente: base de datos de CAD/OCDE, cuadro 1.

En 2006 la asistencia de Kuwait para el desarrollo ascendió a US\$ 158 millones, equivalentes al 0,20% del INB kuwaití. Pese a que ello representa un gran aumento con relación a 2002, también refleja un marcado descenso en comparación con los US\$ 218 millones alcanzados en 2005.

En el período 2004-2005 (ejercicio financiero que finaliza el 31 de marzo de 2005), el Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe (KFAED en inglés) comprometió 200,5 millones de dinares kuwaitíes (KD), lo que equivale aproximadamente a US\$ US\$ 686 millones al tipo de cambio de fines de 2004. A partir de 1961, desembolsó un total acumulado de US\$ 12.500 millones. En el período 2004-2005, los desembolsos brutos ascendieron a KD 114 millones (US\$ 391 millones, pero los desembolsos netos, excluidos los reembolsos de los préstamos, solamente representaron KD 18 millones (US\$ 62 millones – KFAED, 2005). Las cifras del CAD/OCDE correspondientes a 2005 indican desembolsos del orden de los US\$ 218 millones, lo cual implica que el Gobierno kuwaití otorgó AOD por US\$ 156 millones fuera del ámbito de KFAED.

1.2. Propósitos en términos de volúmenes futuros

En diciembre de 2007, Kuwait prometió US\$ 300 millones a la Autoridad Palestina.

2) PRINCIPALES ORGANISMOS Y MECANISMOS

2.1. Organismos y estructuras

El KFAED es el órgano del Estado Kuwaití que distribuye y gestiona la asistencia financiera y técnica. Su capital asciende aproximadamente a US\$ 6.800 millones (a marzo de 2007) y sus operaciones se llevan a cabo bajo la forma de préstamos directos, donaciones o garantías y de participación en el cofinanciamiento (conjunto o paralelo) de operaciones con otros organismos de asistencia bilateral o multilateral. También participa en la capitalización de instituciones y empresas elegibles a tales fines. El KFAED proporciona asimismo servicios de asesoramiento técnico, financiero, económico o legal sobre proyectos, programas y políticas, así como para la formación de instituciones en el área del desarrollo. A los recursos del KFAED pueden acceder gobiernos, empresas públicas y organizaciones regionales de desarrollo.

2.2. Políticas y documentos básicos (KFAED, 2000a)

Ley N° 35 de 1961

Esta Ley habilitó al Primer Ministro de Kuwait a aprobar la Carta orgánica del Fondo. En esa época fue el primer Fondo de este tipo en ser creado por un país en desarrollo.

Ley N° 25 de 1974

En julio de 1974 el Fondo fue reorganizado y se modificó su objetivo con el fin de brindar asistencia a todos los países en desarrollo, no solamente a los países árabes. Como se reiteró en 2000, el objetivo del Fondo es "*asistir a los países árabes y otros países en desarrollo a fortalecer sus economías y otorgarles los préstamos necesarios para la ejecución de sus programas de desarrollo*" (KFAED, 2000b).

Ley N° 18 de 1981

Mediante la aprobación de esta Ley se duplicó el capital autorizado del Fondo y se modificó su Carta orgánica para que el Fondo pudiera suscribir el capital social de diversas instituciones de financiamiento del desarrollo.

3) PAÍSES BENEFICIARIOS Y CRITERIOS DE ASIGNACIÓN

3.1. Países beneficiarios

10 principales beneficiarios (2004-2005):

Compromisos brutos (asistencia técnica+donaciones+préstamos)	Millones de US\$	% del total
1. Egipto	158,2	23,4%
2. Marruecos	139,5	20,6%
3. Jordania	68,5	10,1%
4. Bahrein	68,0	10,0%
5. Omán	51,0	7,5%
6. Pakistán	34,0	5,0%
7. Malawi	20,4	3,0%
8. Senegal	15,3	2,3%
9. Albania	13,6	2,0%
10. Burkina Faso	13,3	2,0%

Total de los 10 principales beneficiarios	581,8	85,9%
--	--------------	--------------

Fuente: KFAED (2005).

El cuadro indica que, sumando la totalidad de los compromisos asumidos durante el ejercicio financiero 2004-2005 de KFAED y tomando en su conjunto la asistencia técnica, las donaciones y los préstamos, los principales países beneficiarios se ubican en África del Norte (Egipto y Marruecos) y el Medio Oriente (Bahrein y Omán).

Lo anterior se refleja claramente en el cuadro abajo, donde puede apreciarse que los países del Medio Oriente y África del Norte reciben el 72,4% de los compromisos brutos totales. Como mayormente se trata de países de medianos ingresos, la participación de los países menos desarrollados (PMD) y de bajos ingresos (LIC en inglés) es muy escasa.

Distribución por grupos de beneficiarios (2004-2005):

Compromisos brutos (AT+donaciones+préstamos)	Millones de US\$	% del total
Países menos desarrollados (PMD)	109,7	16,2%
Otros países de bajos ingresos (LIC)	41,2	6,1%
Medio Oriente y África del Norte	490,4	72,4%
Asia	43,2	6,4%
África Sub Sahariana	106,2	15,7%

Nota: estas agrupaciones de países difieren de las informadas por el KFAED (2005).

Fuente: KFAED (2005).

En principio, el Fondo de Kuwait puede brindar asistencia a todos los países en desarrollo. En el período 1974-2006, accedieron a esta asistencia 101 países.

3.2. Criterios de asignación

3.2.1. Criterios de preselección

No se conocen criterios de preselección en el Fondo de Kuwait.

3.2.2. Criterios de asignación

La información sobre los criterios de asignación del Fondo está actualmente en proceso de compilación.

4) POLÍTICAS DE ASISTENCIA

4.1. Concesionalidad

Si bien el KFAED otorga préstamos y donaciones, su programa de préstamos es mucho más amplio que su programa de donaciones (véase el cuadro 4.1a), que se limita a financiar asistencia técnica y estudios de viabilidad (si dan lugar a un préstamo, los fondos de las donaciones se convierten para formar parte de él). A fines de marzo de 2007 el Fondo había emitido préstamos por un monto acumulado de aproximadamente 3.800 millones de dinares kuwaitíes (KD), comparado con KD 103 millones en

donaciones. En el período 2004-2005, el 98,2% de sus compromisos se ejecutaron bajo la forma de préstamos.

Concesionalidad (2006):

Componente de donaciones de la AOD total	1,8%
Componente de donaciones de la AOD a países PMD	4,2%

Fuente: KFAED (2005).

Todos los préstamos otorgados por KFAED en el período 2004-2005 eran elegibles como AOD, lo cual significa que todos ellos cumplían la condición de incluir un componente de donaciones del 25% para ser considerado como tales (véase el cuadro abajo). Los países HIPC confirman este nivel de concesionalidad pero indican que, si el componente de donaciones se calcula mediante la metodología del FMI, varios de estos préstamos se aproximan al 35%.

Condiciones de los préstamos concesionales del KFAED

Componente de donaciones (%)	35,3% - 65,7%
Vencimiento (años)	18 - 30 años
Período de gracia (años)	2 - 10 años
Tasa de interés (%)	1% - 3,5%
Cargo de servicio (%)	0,5%
Moneda	Dinar kuwaití

Fuente: KFAED (2005).

4.2. Tipos de asistencia

Las operaciones del Fondo se centran principalmente en la asistencia para proyectos y la asistencia técnica. El KFAED brinda alivio de la deuda bajo la forma de reestructura de la deuda en el largo plazo, pero nunca como cancelación de deuda, pues esta decisión no forma parte de sus prerrogativas. Para la mayoría de sus proyectos ha adoptado una política de cofinanciamiento con otros donantes bilaterales o multilaterales (principalmente otras instituciones árabes de desarrollo).

El Gobierno de Kuwait financia de forma separada la asistencia presupuestaria y el apoyo para balanza de pagos (a menudo para importaciones de petróleo). Se estima que hasta mediados de 2007 Kuwait había otorgado alivio de la deuda a 14 países HIPC por un valor de US\$ 302 millones (en términos de valor presente neto de 2006) (AIF y FMI, 2007).

El análisis de los países HIPC confirma que la amplia mayoría de la asistencia kuwaití se otorga bajo la forma de proyectos, si bien hay países, como Gambia, que manifiestan haber recibido apoyo para su balanza de pagos. Los países HIPC también indican que en general la formulación de la asistencia técnica del KFAED no está a cargo de los países beneficiarios y que esa asistencia no fortalece sus capacidades, centrándose principalmente en la preparación o ejecución de proyectos.

4.3. Canales de asistencia

El KFAED mantiene tratos únicamente con los gobiernos. En consecuencia, según los países HIPC, la proporción que se canaliza a través del presupuesto es muy elevada, llegando prácticamente al 100% en Etiopía, Honduras, Malawi y Malí. Sin embargo, parte de la asistencia para proyectos se negocia directamente con los ministerios del sector beneficiario, y por ende el financiamiento que otorga el Gobierno Kuwaití para financiar su apoyo a balanzas de pagos o presupuestos se canaliza a través de los bancos centrales u otros organismos, por lo cual en la mayoría de los países parte del financiamiento kuwaití no se incluye en el presupuesto.

En lo que concierne a la asistencia multilateral, el KFAED contribuye a la integración de capital de las siguientes instituciones: Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social (AFESD en inglés), Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África (BADEA), Fondo Africano de Desarrollo (FAfD), AIF y FIDA (KFAED, 2005, p. 40). En 2006, el aporte de Kuwait a las instituciones multilaterales fue inferior al 1% de su AOD total y ascendió a US\$ 1,3 millones.

4.4. Sectores y proyectos

La asistencia del KFAED no tiene restricciones de tipo sectorial. En el pasado se mostró un interés particular en financiar el sector rural y la infraestructura socioeconómica, especialmente el transporte (carreteras) y la infraestructura para la producción de energía (véase el cuadro 4.4). En términos generales, los países HIPC informan que la asistencia del KFAED está razonablemente alineada con las prioridades sectoriales y de proyectos descritas en los DELP u otros marcos de planificación de los países beneficiarios (entre el 50% y el 75% en Benin, Camerún, Gambia, Mozambique y Sierra Leona). Los países HIPC consideran de especial importancia la prioridad que el KFAED asigna a la infraestructura.

Distribución de préstamos por sector (2004-05):

Compromisos brutos (solamente préstamos)	Millones de US\$	% del total
Transporte	83,3	42,3%
Agricultura	6,7	3,4%
Energía	61,0	31,0%
Agua y saneamiento	4,4	2,2%
Sector social	20,0	10,2%
Otros	21,5	10,9%
Total	196,9	100,0%

Fuente: KFAED (2005, p. 18).

4.5. Flexibilidad

El KFAED no dispone de mecanismos específicos para enfrentar choques exógenos o financiar el déficit de balanza de pagos o presupuestario. Estas actividades quedan en la órbita del financiamiento directo del Gobierno Kuwaití destinado a cubrir las necesidades de importación de petróleo. Así se refleja en el análisis de los países HIPC, en el que se indica una flexibilidad escasa o nula, excepto para aquellos países que reciben un apoyo bilateral directo.

4.6. Previsibilidad

El KFAED formula sus proyecciones multianuales de desembolsos sobre la base de un cronograma de desembolsos para los proyectos ya aprobados que comparte con los países beneficiarios. Con respecto a los marcos multianuales, los datos que presentan los países HIPC son variables, pero según algunos de ellos (en particular correspondientes a Malí, Honduras y Gambia) casi todos los flujos de asistencia del KFAED forman parte de tales marcos. En términos generales, los países HIPC consideran que los desembolsos del KFAED responden a sus expectativas, especialmente en Etiopía y Malí.

4.7. Condicionalidad

El KFAED no impone condiciones adicionales sobre la ejecución de sus proyectos y carece de condicionalidad macroeconómica. No obstante ello, puede suspender sus desembolsos cuando no se respete el programa de reembolso de los préstamos. En consecuencia, los países HIPC señalan que política de condicionalidad no resulta onerosa ni provoca retrasos.

4.8. Diálogo en términos de políticas

El Fondo no participa en el diálogo sobre políticas macroeconómicas o en deliberaciones con el Banco Mundial o el FMI. Puede continuar realizando desembolsos para sus proyectos en curso incluso cuando el programa de un país con el FMI se haya suspendido, pero en tal caso no celebrará nuevos contratos de préstamos. El Gobierno Kuwaití puede otorgar financiamiento en forma directa, independientemente de la calidad de las relaciones que el país mantenga con el FMI o el Banco Mundial.

Los países HIPC reflejan esta política en su evaluación del desempeño del KFAED, informando que el Fondo no mantiene vínculos con las IBW (Gambia, Malí, Malawi y Mozambique) o lo hace en forma muy limitada, y tampoco participa, o lo hace con poca frecuencia, en el diálogo sobre políticas sectoriales o proyectos.

5) PROCEDIMIENTOS DE ASISTENCIA

5.1 Condiciones previas

La única condición previa que exige el Fondo (además del dictamen legal habitual) consiste en presentar una solicitud de asistencia. Los contactos iniciales en tal sentido pueden ser llevados a cabo por el beneficiario o por el propio KFAED. La solicitud debe incluir:

- una descripción técnica, financiera, económica y legal;
- la importancia que tiene la operación para el desarrollo económico y su nivel de prioridad dentro de la política de desarrollo del país solicitante;

-los fundamentos económicos y la solvencia financiera de la operación, así como la estimación de los costos necesarios, denominados tanto en moneda fuerte como en moneda local;

-la disponibilidad de recursos adicionales de cofinanciamiento que deben aportar el país beneficiario u otros donantes para llevar a cabo la totalidad de la operación, y

-una evaluación de la capacidad y la calidad de la gestión de las instituciones que tienen a su cargo la operación.

El préstamo que se solicite al KFAED no debe superar el 50% del costo del proyecto, pero el monto restante puede ser financiado por otros donantes, por lo cual el financiamiento de contrapartida del gobierno beneficiario no tiene carácter obligatorio. Los países HIPC señalan una diversidad de experiencias en lo que concierne a los requisitos de financiamiento de contrapartida, registrando los mejores resultados (0) en Etiopía y Gambia.

Para que el contrato entre en vigor se requiere un dictamen legal que declare su conformidad con la legislación nacional del país beneficiario. A los efectos de proteger los recursos del KFAED, el prestatario también debe contratar una póliza de seguros que cubra el proyecto.

El KFAED no ejecuta directamente los proyectos que financia, pero exige que se identifique un organismo ejecutor público o privado que debe indicarse claramente en el contrato de préstamo. De esa forma, por lo general se evita la intervención de unidades ejecutoras paralelas.

Las opiniones de los países HIPC sobre las condiciones previas del KFAED varían considerablemente, dependiendo de si el financiamiento de contrapartida, los organismos ejecutores y la contratación de seguros han sido fuentes de problemas. Las experiencias más positivas en este sentido se registraron en Camerún, Gambia, Ghana y Mozambique; en Etiopía, Malí, Malawi y Sierra Leona también se consideró que el KFAED es relativamente flexible al negociar sus condiciones previas. En cuanto a los retrasos causados por las condiciones previas, las experiencias varían entre casi ninguno y demoras prolongadas, registrándose los casos más positivos en Malí, Etiopía, Gambia, Honduras y Malawi.

5.2 Métodos de desembolso

Se utilizan los métodos siguientes:

- 1) *La solicitud de pago directo al proveedor* es el procedimiento usado con mayor frecuencia. El KFAED paga al proveedor la suma solicitada por el beneficiario.
- 2) *Solicitud de reembolso de los gastos en que haya incurrido el beneficiario.* En esta solicitud se incluirán pruebas de los pagos realizados por el beneficiario.
- 3) *Compromiso especial.* A solicitud del prestatario, el KFAED paga determinadas sumas destinadas a cubrir los gastos en que haya incurrido el beneficiario al financiar las operaciones descritas en el contrato de préstamo. El prestatario paga un cargo adicional del 0,5% por todo compromiso especial que contraiga el KFAED.

Según los países HIPC, el KFAED no realiza pagos de adelantos en efectivo. No obstante, los retrasos causados por los métodos de desembolso por lo general son sin duda razonables (menos de tres meses), registrándose las prácticas óptimas en Gambia, Malí y Sierra Leona.

5.3 Procedimientos de desembolso

El contrato de préstamo le asigna al KFAED el derecho a inspeccionar la forma en que se ejecuta el proyecto financiado. El organismo ejecutor tiene la obligación de comunicar al KFAED toda la información relativa al proyecto, así como los gastos que cubren los recursos que le fueron asignados. También se lleva a cabo un seguimiento mediante la documentación que debe presentarse en los desembolsos subsiguientes del préstamo.

Según los países HIPC, el Fondo de Kuwait utiliza en cierta medida los procedimientos locales de gestión de las finanzas públicas, pero insiste en mantener una contabilidad y estados financieros separados.

5.4 Procedimientos de adquisición

Los procedimientos de adquisición se describen en KFAED (2000c): *“en términos generales, la contratación de bienes y obras debe realizarse sobre la base de licitaciones internacionales a los efectos de garantizar su economía en términos de costos y la mejor calidad posible de los bienes u obras que se adquieran. Con el fin de estimular la participación de proveedores y contratistas de los países en desarrollo en la ejecución de los proyectos que financia, el Fondo acepta que se conceda a los proveedores y contratistas del país beneficiario un margen de preferencia en los contratos que se adjudiquen, el que también debe concederse a los proveedores y contratistas del Estado de Kuwait para que reciban un tratamiento equitativo”*.

Los documentos relativos al llamado a licitación, las adjudicaciones y los contratos y suministros, se someterán previamente al estudio y aprobación del Fondo. Las directrices a este respecto se formulan conjuntamente con otras instituciones árabes de asistencia (Banco Mundial, 2005).

Los países HIPC asignan al KFAED puntajes bastante elevados en sus indicadores sobre adquisiciones, debido a que (a pesar del margen de preferencia que se concede a los proveedores kuwaitíes y locales) algunos países como Honduras, Malí y Sierra Leona en particular consideran que sus procedimientos no implican limitaciones similares al condicionamiento, y además el Fondo permite que los gobiernos de los países beneficiarios se ocupen de las adquisiciones. Los retrasos asociados a las adquisiciones muestran alguna variación pero su menor nivel se registra en Gambia, Honduras y Sierra Leona (de tres a seis meses).

5.5 Coordinación

En 1975 se creó el "Grupo de Coordinación" con el fin de armonizar las relaciones operativas entre ocho instituciones árabes de asistencia que con frecuencia participan en el cofinanciamiento de los mismos proyectos. Los miembros de este Grupo son: i) el

Banco Islámico de Desarrollo (BISD), ii) el Programa del Golfo Árabe para las Organizaciones de Desarrollo de las Naciones Unidas (AGFUND), iii) el Fondo Árabe, (iv) el Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África (BADEA), v) el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional, vi) el Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe, vii) el Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo Económico Árabe y viii) el Fondo Saudita para el Desarrollo Económico Árabe. El Grupo publica directrices y procedimientos comunes (por ejemplo, los citados en el documento del Banco Mundial, 2005). Su adopción no es obligatoria y la utilización de las directrices según se considere apropiado queda librada a la decisión de cada institución individual, pero en general se usan especialmente en aquellos proyectos que son cofinanciados por instituciones árabes.

Como sucede con la mayoría de los donantes árabes, muchos de los proyectos del KFAED se ejecutan con el cofinanciamiento de otros donantes (principalmente árabes).

Principales fuentes de consulta (*todas las fuentes de Internet citadas fueron consultadas los días 12 y 13 de abril de 2008*)

AIF y FMI (2007) “Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) e Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) — Informe de actividades”, preparado por funcionarios de la AIF y el FMI, 21 de agosto de 2006, en: www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/082106.pdf

KFAED (2000a), “*Historical Background*”, en: www.kuwait-fund.org/e/BasicInfo2000/Historical%20Background.pdf

KFAED (2000b), “*The Fund’s Object and Types of its Activities*”, en: www.kuwait-fund.org/e/BasicInfo2000/The%20funds%20Object%20&%20Types%20of%20its%20Activities.pdf

KFAED (2000c), “*Procedures for the Procurement of Goods and Works*”, en: www.kuwait-fund.org/e/BasicInfo2000/Procedures%20for%20the%20Procurement%20of%20Goods%20&%20Works.pdf

KFAED (2005), “*Annual Report 2004-2005*”, en: <http://www.kuwait-fund.org/e/a2005.asp>

KFAED (2007), “*Disbursement Procedures*”, en: www.kuwait-fund.org/e/disbursementProcedures.asp

Banco Mundial (2005), “*Harmonisation of Policies and Procedures within the Coordination Group of Arab and Islamic Donor Institutions and the OPEC Fund*”, en: www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/IPlans/OPEC%20Fund.pdf

ANEXO 1: FUENTES DE DATOS SOBRE LA AOD DE KUWAIT

Kuwait presenta al CAD/OCDE sus estadísticas sobre su AOD agregada. Es por ello que las cifras de que se dispone son las correspondientes al período 2002-2006. Hasta enero de 2008 no se disponía de datos (del Banco Mundial) sobre el INB de 2006, por lo cual en el cuadro 1.1 su porcentaje se calculó sobre la base del INB de 2005. Siguen algunas consideraciones sobre los datos de Kuwait:

- Este perfil se centra fundamentalmente en los flujos financieros, aun cuando aparentemente el Gobierno de Kuwait también presta asistencia directa de manera bilateral. Por ende, los datos que figuran en el cuadro 1.1 (extraídos de la base de datos del CAD) deben considerarse como la AOD de Kuwait en su conjunto, mientras que otros datos, en particular los extraídos de los informes anuales del KFAED, solamente reflejan los flujos financieros del Fondo.
- El CAD informa tanto sobre los flujos netos bilaterales como multilaterales, pero parece muy extraño que en 2005 y 2006 la AOD multilateral fuera casi nula, pero aun así representara el 38% de la AOD total de Kuwait.
- Los cuadros en secciones 3.1, 4.1 y 4.4 se elaboraron analizando cada partida presupuestaria contenida en el informe anual del KFAED para el período 2004-2005.
- En su mayor parte, los datos sobre el KFAED se extrajeron de su informe anual 2004-2005. Ya se dispone de un informe anual más reciente para el período 2005-2006, pero solamente en idioma árabe.