

# La evolución de Qatar como donante: entre la institucionalización y la fragmentación de la ayuda exterior

ALTEA PERICOLI

## Resumen

El presente capítulo tiene como objetivo describir la evolución de la ayuda de Qatar en sus dimensiones política, institucional e histórica. El análisis del funcionamiento interno de la burocracia de la ayuda en este país conduce a la comprensión de las dinámicas de asignación de ayuda exterior y de las fortalezas y debilidades técnicas de su espacio de ayuda. El estudio se enmarca en el enfoque realista de la ayuda exterior, conforme con el cual ésta sirve como una herramienta de política exterior, sin descuidar la importancia de las ideas, identidades y valores en la asignación de la ayuda. Sin embargo, surgen algunos aspectos críticos en términos de la burocracia de la ayuda. La investigación se basa en datos primarios y secundarios recopilados a través de entrevistas realizadas con actores clave en el QFFD, también vía el Servicio de Rastreo Financiero de OCHA, el Perfil del País de la OCDE y el análisis de Informes Anuales elaborados por el Fondo de Desarrollo de Qatar, *Qatar Charity* y la *Qatar Red Crescent Society*.

**Palabras clave:** Fondo de Desarrollo de Qatar; ayuda exterior; diplomacia humanitaria.

## Abstract

The present chapter aims to describe the evolution of the Qatari aid space in its political, institutional, and historical dimensions. The analysis of the internal functioning of the aid bureaucracy in this country leads to the understanding of the dynamics of foreign aid allocation and the technical strengths and weaknesses of its aid space. The study is framed into the realistic approach to foreign aid, in which it serves as a tool of foreign policy, without neglecting the importance of ideas, identities and values in the aid allocation. However, some critical aspects emerge in terms of aid bureaucracy. The research is based on primary and secondary data collected through interviews conducted with key actors in the QFFD, OCHA Financial Tracking Service, OECD Country Profile, and the analysis of Annual Reports elaborated by the Qatar Fund for Development, Qatar Charity, and Qatar Red Crescent Society.

**Keywords:** Qatar Fund for Development; foreign aid; humanitarian diplomacy.

## Introducción

La mayor parte de las discusiones sobre la ayuda y los proyectos de recuperación y reconstrucción en la región de MENA (Medio Oriente y Norte de África) involucran presunciones fundamentales sobre los fondos del CCG (Consejo de Cooperación del Golfo). Al mismo tiempo, la competencia entre los Estados del Golfo e Irán, así como la rivalidad interna entre Qatar, por un lado, y Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos, por otro, ha incentivado la politización de la ayuda (Salisbury, 2018). A través del análisis de las dimensiones política, institucional e histórica, este capítulo tiene como objetivo comprender cómo la ayuda extranjera ha evolucionado como instrumento de política exterior y cuáles son las fortalezas y debilidades de este donante desde una perspectiva técnica e institucional.

En cuanto a la definición de ayuda extranjera adoptada, según la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), la ayuda extranjera (o “asistencia oficial para el desarrollo”, AOD) se refiere a los préstamos y donaciones asignados a países en desarrollo que cumplen con tres criterios: 1) los préstamos y donaciones deben provenir del sector público, 2) deben otorgarse para fomentar el desarrollo económico y 3) deben ser concesionales y contener un elemento de donación de al menos el 25% (OECD, 1985). Sin embargo, en esta definición, el presente estudio integra las intervenciones humanitarias como parte de las acciones de este donante. En cuanto a la ayuda humanitaria, abarca una amplia gama de actividades, incluida la ayuda de emergencia brindada a personas afectadas por desastres naturales o desastres causados por el hombre (Paulmann, 2013). Las contribuciones humanitarias consisten principalmente en la movilización de donaciones con una perspectiva a corto plazo para responder a una emergencia. Observando el flujo de recursos desde 2010 hasta hoy, en 2010, los Emiratos Árabes Unidos proporcionaron, por primera vez, asistencia integral del gobierno al Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, mientras que Qatar comenzó en 2016. Al observar la evolución del volumen otorgado por los donantes del Golfo, el análisis realizado por el Banco Mundial muestra que la tendencia de la AOD desde 2011 hasta 2016 ha seguido creciendo tanto en términos absolutos como relativos. En el periodo 2011-2015, la AOD total de Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos aumentó significativamente, estos desembolsaron el 0,8% del ingreso nacional bruto (INB) en ese período (Rouis & Shomakhmadova, 2018). En 2020, Qatar proporcionó \$591.5 millones de AOD, lo que representa el 0,42% del INB, en comparación con el 0,52% de los Emiratos Árabes Unidos y el 0,25% de Arabia Saudita (OECD, 2022).

Este estudio busca contribuir a la creciente literatura sobre la ayuda extranjera y los Estados del Golfo, enmarcando el trabajo en la teoría racionalista. En su estudio sobre la ayuda extranjera de los Emiratos Árabes Unidos, Almezaini (2012) ofrece una lectura sólida de las políticas de ayuda de los Emiratos Árabes Unidos a través de la perspectiva constructivista, en la que las ideas e identidades constituyen el comportamiento de un estado al dar forma a las preferencias del estado (Wendt, 1992). Para los constructivistas, la ayuda extranjera no siempre puede justificarse en términos de intereses. Las ideas e identidades tienen un gran impacto en los formuladores de políticas, especialmente en la ayuda extranjera (Almezaini, 2012). En el caso de Qatar, el importante papel de las ideas, identidades, normas y valores no es descuidado por este análisis, especialmente a partir de la Primavera Árabe. Sin embargo, el enfoque racionalista, en el que los actores se comportan racionalmente como maximizadores de intereses (por ejemplo, bienestar, seguridad e influencia), parece proporcionar una mejor comprensión del comportamiento de Qatar en términos de políticas de ayuda extranjera.

La investigación se basa en datos primarios y secundarios recopilados a través de entrevistas realizadas con actores clave en la burocracia de ayuda de Qatar, también vía el Servicio de Seguimiento Financiero de la OCHA, el Perfil del País de la OCDE y el análisis de Informes Anuales elaborados por el Fondo de Desarrollo de Qatar, *Qatar Charity* y la Sociedad de la *Qatar Red Crescent Society*.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera: en la primera parte se describen los lineamientos políticos para asistir al desarrollo y para la ayuda humanitaria; en la segunda parte, el estudio se centra en la dimensión institucional de la ayuda, incluida la evolución del Fondo de Desarrollo de Qatar, la Autoridad Reguladora de Actividades de Caridad y las dos principales organizaciones benéficas del país, *Qatar Charity* y *Qatar Red Crescent Society*. La tercera parte describe el desarrollo histórico del flujo de ayuda, analizándolo a la luz de algunos eventos cruciales, como la Primavera Árabe y el bloqueo en 2017. El capítulo concluye con un análisis crítico basado en datos empíricos.

## Política de ayuda de Qatar: un pequeño estado con grandes sueños

Antes de comenzar a analizar la evolución institucional e histórica de la ayuda extranjera de Qatar, es necesario observar las estrategias políticas en las que se basa el otorgamiento de ayuda extranjera en la actualidad. La política de ayuda de Qatar se funda en dos documentos principales: la Visión Nacional de Qatar 2030 y la Segunda Estrategia Nacional de Desarrollo (2018-2022), que ha integrado los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la estrategia de cooperación internacional.

La Visión Nacional de Qatar (VNQ) 2030 se basa en cinco objetivos principales: 1) modernización y preservación de la tradición; 2) equilibrio entre las necesidades de las generaciones presentes y futuras; 3) manejo del crecimiento y la expansión descontrolada; 4) control del tamaño y la calidad de la fuerza laboral de expatriados y la vía de desarrollo seleccionada; 5) promoción del crecimiento económico, desarrollo social y gestión ambiental. Para lidiar con estos desafíos, el gobierno de Qatar elaboró la Estrategia Nacional de Desarrollo 2011-2016 (NDS-1), la primera estrategia de desarrollo integral de Qatar enfocada en lograr los objetivos de la VNQ 2030. Siguiendo la misma línea, la segunda Estrategia Nacional de Desarrollo (2018-2022) (NDS-2) tiene como objetivo sostener la prosperidad económica a través del desarrollo de infraestructura económica, de la diversificación económica, del desarrollo del sector privado y la gestión de recursos naturales; de la promoción del desarrollo humano a través de una comprehensiva articulación entre sistema de atención médica, educación y capacitación de calidad, y una fuerza laboral eficiente y comprometida. Así como también mediante un desarrollo social sólido a través de la protección social, la seguridad y la seguridad pública, el enriquecimiento cultural y la excelencia deportiva. Asimismo, busca lograr un desarrollo sostenible que preserve el medio ambiente.

Además, los objetivos de la VNQ 2030 en el área de cooperación internacional enfatizan la importancia de “un papel regional aumentado económicamente, políticamente y culturalmente, particularmente en el marco del Consejo de Cooperación del Golfo, la Liga Árabe, la Organización de la Cooperación Islámica y el Sistema de las Naciones Unidas y sus entidades afiliadas; fortalecer el intercambio cultural con los pueblos árabes en particular y con otras naciones en general; fomentar y respaldar el diálogo entre civilizaciones, promoviendo la convivencia entre diferentes religiones y culturas; y contribuir a la paz y seguridad internacionales a través de iniciativas políticas y asistencia de desarrollo y humanitaria” (VNQ, 2030). Por esta razón, la NDS-2 incluye un nuevo capítulo sobre cooperación internacional (Asociaciones Globales para el Desarrollo) destinado a fortalecer los roles y el estatus regional e internacional de Qatar, a mejorar las asociaciones internacionales, y a contribuir activamente a la paz y seguridad regionales e internacionales. En cuanto a los esfuerzos internacionales, “en compromiso con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 adoptada por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015 y con la Alianza Mundial para el Desarrollo, los resultados y objetivos de NDS-2 se han alineado con los objetivos y metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible según los sectores vinculados a esta Agenda. Con esta alineación, los objetivos y metas de la Agenda Mundial de Desarrollo Sostenible 2030 se han convertido en uno de los componentes de la

NDS-2". Las agencias implementadoras asignan los recursos necesarios para implementar los objetivos de NDS-2 siguiendo el cronograma acordado y proporcionan indicadores nacionales e internacionales para medir el progreso de su implementación.

La Estrategia de Cooperación Internacional de Qatar (ICS, por sus siglas en inglés) respalda la implementación del objetivo de un mayor desarrollo económico y social en los países de bajos ingresos. Además, es coherente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) mencionados anteriormente para 2030 (Naciones Unidas, sin fecha); apoya una asociación mundial para el desarrollo para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y promover el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental; y acoge con satisfacción la contribución de todas las partes interesadas, incluido el sector privado, las ONG, las organizaciones benéficas, la academia, los centros de investigación y la sociedad civil en la asociación prevista para implementar las decisiones de conferencias internacionales y regionales y cumbres de la ONU sobre campos económicos, sociales, ambientales y relacionados, especialmente en la consecución de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente y en beneficio mutuo.

La VNQ 2030 establece: "Como miembro responsable de la comunidad internacional, Qatar contribuirá a alcanzar la paz y la seguridad internacionales a través de iniciativas políticas y asistencia de desarrollo y humanitaria". Junto con la ayuda humanitaria y de desarrollo, de hecho, hay un gran esfuerzo en la mediación de conflictos y la diplomacia humanitaria. La participación en la resolución de conflictos armados representa el deseo de defender estándares éticos arraigados en una convicción religiosa y un compromiso con la paz y la estabilidad. El compromiso de Qatar con la mediación de conflictos está consagrado en el Artículo 7 de su Constitución de 2003, que establece que "la política exterior del Estado se basa en el principio de fortalecer la paz y la seguridad internacionales utilizando la promoción de la resolución pacífica de las disputas internacionales" (Barakat & Milton, 2019). Algunos analistas ven esto como parte de la estrategia independiente de Qatar en la diplomacia exterior debido también a la alta estabilidad interna y financiera del país (Barakat, 2019).

## La estrategia de ayuda extranjera: una perspectiva institucional

### *Fondo de Desarrollo de Qatar*

El Departamento de Cooperación Internacional, que forma parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, se encarga de promover la cooperación bilateral y multilateral y de trabajar con otros países, organizaciones internacionales y regionales para implementar la política de desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores. Dentro de este departamento, en 2002, se creó el Fondo de Desarrollo de Qatar. La Ley N°19 de 2002 estableció el Fondo de Desarrollo de Qatar (QFFD, por sus siglas en inglés) y el artículo 4 aclara su propósito: "El Fondo tiene como objetivo ayudar a los países árabes y a otros países en desarrollo a desarrollar sus economías e implementar programas de desarrollo siguiendo las reglas establecidas por el Consejo de Ministros a propuesta del Consejo" (Ministerio de Justicia, 2002).

La decisión de establecer esta institución comenzó con la intención de reformar el sistema de ayuda para que fuera más eficiente en su conjunto. En la práctica, se pretendía asumir la competencia ejecutiva del Departamento de Desarrollo Internacional en el Ministerio de Asuntos Exteriores y desarrollar un componente estratégico para la ayuda qatari (Lestra, 2017). El QFFD se convirtió en la institución pública de desarrollo comprometida a asignar el presupuesto gubernamental para proyectos, en línea con la estrategia principal de la ayuda que gira en torno en cuatro sectores principales: educación, salud, empoderamiento económico y respuesta humanitaria. Esta última es financiada por

el QFFD a través de la *Qatar Charity* y la *Qatar Red Crescent Society*, pero en caso de respuesta urgente, el ministro de Asuntos Exteriores gestiona directamente las intervenciones durante las crisis a través de otros canales (canales militares o ONG internacionales). Además, el QFFD se encarga del proceso de monitoreo y evaluación durante y después de la implementación del proyecto. Sin embargo, desde su establecimiento legal en 2002, el proceso de estructurar el QFFD ha encontrado obstáculos debido a la “proliferación” y “fragmentación” de la ayuda en el país, y a que algunas de sus competencias aún no están claras. De hecho, la institución se creó para sumarse y no para reemplazar a las instituciones existentes. Además, según el análisis de Lestra, el QFFD experimentó dificultades para actuar en un entorno fragmentado. Se creó en un contexto de administración estatal que se suponía centralizado pero, en cambio, se construyó sobre un sector caritativo paraestatal con diferentes actores (Lestra, 2017). En 2015, el QFFD se transformó en una agencia de implementación independiente con una estrategia propia para mejorar la alineación con las organizaciones qataríes relacionadas con la ayuda extranjera, incluidas las organizaciones no gubernamentales y el Ministerio de Asuntos Exteriores, que proporciona ingresos para la ayuda en países extranjeros. El presidente de la junta es el ministro de Asuntos Exteriores y la visión del QFFD está en línea con la Estrategia Nacional de Desarrollo de Qatar (2018-2030), la Política de Visión Nacional de Qatar 2030 y la Agenda 2030. Uno de los principales objetivos del QFFD es reunir a todas las partes involucradas en la ayuda extranjera en una visión unificada y proporcionar coordinación entre diferentes actores, evitando la fragmentación de la ayuda que caracterizó el trabajo qatarí antes de 2015. Antes de esta evolución, en efecto, Qatar estaba haciendo mucho, pero se informaba y medía poco en términos de impacto.

Las principales áreas en las que el QFFD financió proyectos son: la educación, la salud y el empoderamiento económico, incluida la creación de empleo, el desarrollo de infraestructuras y la respuesta humanitaria. Además, con la Agenda 2030, el QFFD trató de integrar en su estrategia la justicia social, la equidad de género y el cambio climático como temas transversales en los cinco pilares. El QFFD trata de abordar temas prioritarios también en línea con la Agenda 2030, en particular con los ODS 3. “Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos”; ODS 4. “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos y promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos”; ODS 8. “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y garantizar el pleno empleo productivo y el trabajo decente para todos” (ONU, s/f). Este fue el primer intento de institucionalizar la ayuda extranjera e incorporarla en la estrategia de política exterior del país. Al hacerlo, el QFFD capitaliza las prácticas líderes nacionales y globales para fomentar soluciones innovadoras y maximizar los resultados. El fondo se compromete a mantener la previsibilidad y la flexibilidad en su financiamiento de intervenciones de desarrollo y humanitarias. Su misión se basa en 4 objetivos estratégicos: 1) proporcionar una respuesta humanitaria para comunidades vulnerables durante una crisis; 2) trabajar en los cuatro sectores principales: educación, desarrollo de infraestructura, atención médica y empoderamiento económico; 3) colaborar más en asociaciones con donantes internacionales, para evitar la duplicación de intervenciones y mejorar el impacto de los fondos invertidos en intervenciones de desarrollo y humanitarias; 4) contribuir a los ODS y mejorar las capacidades y la experiencia para reducir la fragmentación de la ayuda en el escenario nacional.

Sin embargo, algunas limitaciones surgen al observar el proceso del QFFD en la asignación de recursos y en las actividades de monitoreo y evaluación. Según algunas entrevistas realizadas con burócratas de la ayuda, el proceso de evaluación de necesidades está subordinado a la estrategia política del país en términos de beneficiarios, sectores y asignación geográfica de recursos. La prevalencia de cuestiones políticas sobre evaluaciones técnicas en decisiones de ayuda extranjera corre

el riesgo de afectar el impacto de los fondos, reduciendo los efectos de los proyectos que podrían ser más adecuados para las necesidades de los beneficiarios<sup>1</sup>.

### *Sociedad civil y organizaciones benéficas en Qatar*

En cuanto a las Organizaciones de la Sociedad Civil y las organizaciones benéficas en Qatar, la Ley número 2 de 1974 sobre el Establecimiento de Asociaciones fue la primera ley emitida para regular el trabajo benéfico en el Estado de Qatar. Fue enmendada en 2014 por la Ley número 15 de 2014 que regula las actividades benéficas. En el mismo año se estableció la Autoridad Reguladora de Actividades Benéficas (RACA, por sus siglas en inglés) mediante el Decreto del Emir número 43. La Autoridad está encargada de desarrollar, apoyar, fomentar, regular y supervisar las actividades benéficas llevadas a cabo por organizaciones benéficas en Qatar. Según la Ley de Regulación de Actividades Benéficas, todas las organizaciones benéficas son supervisadas y deben responder ante la RACA. Están sujetos a la supervisión y el control de la RACA: 1) asociaciones e instituciones benéficas que existían en el momento en que esta ley entró en vigor, o las registradas según sus disposiciones; 2) otras entidades autorizadas a iniciar actividades benéficas o humanitarias, siguiendo las disposiciones de esta ley; 3) personas autorizadas a recaudar donaciones o proceder con transferencias financieras con fines benéficos o humanitarios.

La RACA es responsable de registrar organizaciones benéficas en Qatar, supervisar su trabajo y actividades, mantener registros y supervisar el control financiero. Todas las asociaciones e instituciones benéficas también están sujetas a una auditoría exhaustiva y a una rendición de cuentas transparente por parte de la RACA. Además, se deben cumplir muchos requisitos legales por parte de personas o entidades involucradas en el trabajo benéfico o en el establecimiento de cualquier asociación u organización benéfica. La RACA también tiene el derecho de disolver una organización benéfica si una persona u organización viola la ley. Ninguna organización benéfica debe recaudar donaciones hasta después de que se emita un permiso por parte de la RACA. La ley prohíbe todo tipo de recaudación de fondos y transferencias extranjeras con fines benéficos o humanitarios a menos que la organización benéfica reciba autorización previa (para un propósito específico y período definido) de la RACA<sup>2</sup>. En el campo de las actividades benéficas según la Circular N° 06 de 2020<sup>3</sup>, hay 14 organizaciones, mientras que las cuatro principales que operan en el país y en el extranjero para intervenciones humanitarias y de desarrollo son *Qatar Charity*, Sociedad de la *Qatar Red Crescent Society*, Fundación Caritativa Sheikh Eid y Fundación Sheikh Thani Bin Abdullah Al Thani para Servicios Humanitarios (RAF, por sus siglas en inglés). Este estudio considera y analiza *Qatar Charity* y *Qatar Red Crescent Society*. El análisis de estas dos organizaciones tiene en cuenta algunos parámetros para comparar y analizar sus intervenciones de ayuda fuera de Qatar. El estudio tiene en cuenta la estrategia, los sectores de los proyectos implementados, la fuente de financiación, el nivel de colaboración con ONG locales e internacionales, y los datos sobre la evaluación del impacto, incluida la sostenibilidad.

### *Qatar Red Crescent Society (QRCS)*

Establecida en marzo de 1978, la *Qatar Red Crescent Society* (QRCS), o Media Luna Roja de Qatar, fue la primera organización benéfica de voluntariado de Qatar. Trabaja con el objetivo de ayudar y

---

<sup>1</sup> Esta consideración surge del análisis de proyectos financiados y de entrevistas realizadas con el Departamento de Monitoreo y Evaluación del QFFD.

<sup>2</sup> En inglés, Regulation Authority for Charitable Activities. Para más información, consultar el siguiente [sitio web](#).

<sup>3</sup> Circular No. (06) of 2020 on Record-Keeping by Non-Profit Organisations. Disponible en este [sitio web](#).



empoderar a personas y comunidades vulnerables sin parcialidad ni discriminación. Está registrada en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales desde el 27 de agosto de 1981. El presidente de la organización proviene de la familia al-Thani, Sheikh Abdullah bin Thamir Al Thani. Sin embargo, a pesar de los miembros de la junta, muchos empleados no son nacionales. QRCS es un miembro activo del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que incluye el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR, por sus siglas en inglés) y una red de Sociedades Nacionales en 190 países. También es miembro de varias organizaciones regionales e islámicas, incluido el Comité Islámico de la Media Luna Internacional (ICIC, por sus siglas en inglés) y la Organización Árabe de la Media Luna Roja y la Organización de la Cruz Roja (ARCO, por sus siglas en inglés). QRCS tiene por mandato principal proporcionar una amplia gama de servicios de socorro y desarrollo, tanto a nivel local como internacional, aprovechando su personal, voluntarios y recursos especializados. A lo largo de su larga historia, QRCS ha servido como auxiliar del Estado de Qatar en sus esfuerzos humanitarios, en virtud de su misión central de mejorar la vida de las personas vulnerables movilizándolo dentro y fuera de Qatar. Para todo esto, QRCS se inspira en los principios fundamentales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

En cuanto a la estrategia de la organización, está alineada con la Visión del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y también tiene su estrategia en línea con la Visión Nacional de Qatar 2030 y la estrategia nacional de los países beneficiarios. Además, tiene una estrategia para intervenciones dentro de Qatar que está reguladas por RACA (Autoridad Reguladora de Actividades Benéficas) y para ayuda internacional. El núcleo de la actividad de QRCS se refiere a intervenciones de salud (60%) que involucran componentes de desarrollo de capacidades y la provisión de servicios de salud. El segundo sector de intervención se refiere a WASH (agua, saneamiento e higiene) (20%). El tercer sector se refiere a la seguridad alimentaria (20%), en respuesta a crisis humanitarias. A veces, QRCS brinda apoyo educativo (como en los casos de Afganistán y Siria) de acuerdo con la evaluación de necesidades y los requisitos especiales del país receptor y el Movimiento Internacional. En algunos contextos QRCS tiene acceso a la comunidad y puede apoyar a otras organizaciones internacionales y autoridades locales para implementar proyectos en el terreno<sup>4</sup>.

En cuanto a la fuente de financiamiento, la mayor parte de los fondos (70%) proviene de donaciones públicas que incluyen donaciones individuales, de corporaciones privadas y de algunas instituciones gubernamentales como el Ministerio de Awqaf (fondos de *zakat* y *waqf*) y el Ministerio de Salud, solo para financiar proyectos en Qatar. El uso del *zakat* no está directamente vinculado a un programa específico pero, según una evaluación de necesidades, estos fondos se asignan a una línea presupuestaria de acuerdo con los criterios de elegibilidad para el uso del *zakat*. En otras palabras, en programas con varios donantes, el *zakat* se asigna de acuerdo con las condiciones requeridas por cada donante y con los criterios de elegibilidad incorporados en el *zakat*. El *zakat* representa una fuente segura de fondos para QRCS que, en oposición al nivel gubernamental, utiliza el *zakat* y la *sadaqah* para financiar intervenciones en terceros países (después de la aprobación de RACA), por esta razón, se utiliza más para una respuesta rápida, como la distribución de alimentos y la provisión de servicios médicos. De esta manera, el *zakat* responde a las necesidades urgentes de la población en los contextos receptores<sup>5</sup>.

QRCS tiene muchas colaboraciones con organizaciones nacionales e internacionales. QRCS firma un Memorando de Entendimiento con el país en el que trabaja, y en algunos países, ha establecido

---

4 Esta información fue recogida a partir de entrevistas realizadas con QRCS entre noviembre de 2021 y enero de 2022.

5 Esta información fue recogida a partir de entrevistas realizadas con QRCS y RACA entre noviembre de 2021 y enero de 2022.

una oficina local y tiene una estrecha cooperación con organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil dentro del país. Sin embargo, el proceso de establecer una asociación sigue siendo largo y complicado pues requiere la aprobación del Gobierno de Qatar.

En cuanto a la relación con las instituciones gubernamentales en Qatar, QFFD representa el principal donante institucional de QRCS. No hay una relación directa con el Ministerio de Asuntos Exteriores, la única interacción se refiere a la estrategia de Qatar en los países donde QRCS trabaja, y esto se implementa a través de las embajadas qataríes en los países objetivo. Las principales dificultades en tratar con las instituciones qataríes se refieren a las decisiones gubernamentales, en particular en países donde hay inestabilidad política. El trabajo de QRCS está vinculado a la posición política de Qatar en los contextos en los que opera y debe adaptar sus intervenciones de acuerdo con las necesidades políticas. Este aspecto a veces podría limitar la respuesta de la organización, especialmente durante las crisis humanitarias.

Además, el sector humanitario en Qatar es bastante nuevo y hay algunos desafíos en la gestión de la relación entre actores institucionales y no gubernamentales. Hubo problemas, por ejemplo, en el proceso de aprobación y apoyo financiero de RACA. El proceso de aprobación de proyectos se modificó en 2020 y ahora es más rápido que antes, pero otros problemas burocráticos persisten. La aprobación de asociaciones por parte de RACA sigue siendo un proceso difícil y largo que no ayuda al trabajo de las ONG, especialmente durante emergencias (como en Sudán o Siria). Las asociaciones son un elemento crucial en la fase de desarrollo de capacidades y de seguimiento al final de un proyecto y los límites burocráticos impuestos por RACA podrían comprometer los proyectos en el terreno en términos de sostenibilidad e implementación. Al mismo tiempo, RACA no tiene medios para verificar las actividades de las ONG en el terreno.

El principal problema sigue siendo la falta de una estrategia sostenible para la ayuda a nivel gubernamental. En algunos casos, especialmente en contextos frágiles o afectados por conflictos, QRCS debe seguir la posición política que proviene del Ministerio de Relaciones Exteriores y RACA en el país donde trabaja, en lugar de los principios y necesidades humanitarias. En contextos cambiantes, RACA puede suspender el apoyo financiero a los programas por razones relacionadas con condiciones políticas cambiantes y esto podría tener consecuencias negativas en la respuesta ante emergencias, impactar en los programas y la reputación de la ONG en el terreno.

Sin embargo, la mejora del diálogo entre RACA como entidad reguladora y las ONG está en marcha. Dentro de QRCS, la unidad de comunicación se encarga de informar a RACA y coordinar las intervenciones de la organización. Al mismo tiempo, el límite de tomar solo el 10% para cubrir los costos indirectos de las donaciones públicas no es suficiente para la estructura de la organización. El sistema financiero representa una debilidad para el sector benéfico en Qatar y para la relación entre RACA y las ONG en el país. Esto es, sin embargo, el resultado de la intención de reforzar la responsabilidad y la transparencia de la estructura de ayuda después del 11 de septiembre (Benthall, 2016).

### *Qatar Charity*

*Qatar Charity* (QC), la Caridad de Qatar, por otro lado, fue establecida originalmente en 1992 como la Sociedad Caritativa de Qatar. Es la organización humanitaria no gubernamental más grande con sede en Qatar y tiene un alcance global en Asia, África y Europa. QC implementa proyectos de desarrollo y humanitarios, moviliza apoyo y recursos y establece asociaciones efectivas para proporcionar una vida digna para todos al 1) proporcionar una vida digna para los niños y sus familias; 2) aliviar el sufrimiento de los afectados por crisis; 3) contribuir al desarrollo inclusivo y sostenible; 4) promover la paz y la cohesión social; 5) promover el desarrollo social y la donación benéfica en el Estado de Qatar. Los principales sectores en los que la QC está involucrada incluyen el bienestar social, el agua



y el saneamiento, la educación, la nutrición y el empoderamiento económico. Según el Informe Financiero de 2019, QC tiene 24 sucursales y, en el mismo año, Turquía, Indonesia y Níger son los tres primeros países en saldos bancarios (Qatar Charity, 2019). En cuanto a la fuente de financiamiento, el 90% de los ingresos proviene de donaciones individuales, incluidos el *zakat* y la *sadaqa*, pero no hay una relación directa entre el Ministerio de Awqaf y la ONG en la recolección y gestión del *zakat*. La colaboración entre las agencias de la ONU y las organizaciones locales de base sigue siendo un pilar en la estrategia de QC para elaborar un enfoque más coordinado e integrado. Esta colaboración se implementa de tres formas diferentes: en forma de cofinanciamiento, financiamiento o recepción de fondos. En el caso de los gobiernos, QC firma un Memorando de Entendimiento con todos los gobiernos en los que trabaja, que establece la relación institucional entre la ONG y el país.

Algunos problemas surgen del análisis de la relación entre QC, el QFFD y el Ministerio de Relaciones Exteriores. El principal problema se refiere a la comunicación con el nivel gubernamental y en particular con el Ministerio, ya que la intermediación de RACA, a veces, ralentiza el proceso de implementación del proyecto o dificulta la conexión con el nivel político en los países beneficiarios. Además, como subrayó QRCS, el aspecto financiero representa un límite en el espacio benéfico en Qatar. Un asunto importante refiere a las transacciones financieras para financiar proyectos que requiere control y aprobación de RACA. En cuanto a este punto, también la licencia para firmar un acuerdo o abrir una nueva oficina representa un proceso largo y un obstáculo para el trabajo de la ONG en un nuevo contexto.

La relación problemática con RACA es una consecuencia del intento de Doha de legitimar la ayuda con la Ley N° 15 de 2014. La ley regula aspectos relacionados con el registro y la licencia de las organizaciones de ayuda y con la recaudación de donaciones, garantizando la presentación transparente de sus actividades en el extranjero y estableciendo mecanismos de transferencia de fondos a países receptores y socios. El instrumento jurídico se centra en organizaciones benéficas y establece procedimientos muy estrictos para que se sigan en términos de trabajo en las áreas de desarrollo y ayuda exterior.

Esta ley se considera un hito significativo en el QFAP, especialmente en cuestiones relacionadas con la parte no gubernamental de la ayuda exterior qatari y el avance hacia la creación de un reaseguro contra el terrorismo. Proporciona una base sólida a nivel global para que el Estado de Qatar minimice las acusaciones de terrorismo contra sus organizaciones y fondos de ayuda y transferencias (Bashir, 2021). Desde la perspectiva de las ONG, esta regulación parece ser un obstáculo para su trabajo en el terreno y, por esta razón, RACA está tratando de elaborar una mejor estrategia para gestionar el espacio benéfico en el país.

### *La perspectiva histórica de la ayuda qatari*

El análisis institucional de la ayuda en Qatar, considerando las instituciones gubernamentales y los actores de la sociedad civil involucrados, debe ir acompañado de una perspectiva histórica. Analizar la evolución de la ayuda qatari es útil para comprender hasta qué punto la estrategia y la asignación de la ayuda han sido afectadas por eventos regionales que van desde las revueltas árabes hasta la crisis del Golfo y más allá. La ayuda qatari fue moldeada por las características comunes de la ayuda árabe en la era posterior a la independencia y el renacimiento musulmán de unidad y solidaridad inspirado por movimientos nacionalistas y la hegemonía de Arabia Saudita. La ayuda de Qatar se dirigía a algunos países árabes y musulmanes y solía distribuirse a través de organizaciones multilaterales como la Liga Mundial Islámica (LMI), el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social (FADES) y el Fondo Monetario Árabe (FMA), así como también vía instituciones financieras islámicas como el Banco Islámico de Desarrollo (BID). Un cambio importante en esta estrategia política ocurrió cuando

el Jeque Hamad bin Khalifah Al Thani ascendió al trono en 1995. Ello contribuyó a cambiar radicalmente la política interna y externa de Qatar y, en consecuencia, la estrategia de ayuda. Su volumen aumentó y se incluyeron diversas áreas de desarrollo y programas humanitarios en varias regiones de todo el mundo. Este cambio probablemente estuvo vinculado no solo a una nueva estrategia política, sino también a la acumulación de recursos financieros -principalmente provenientes de la industria del gas- y siguió vinculado a estas dinámicas hasta hoy (Bashir & Abdelsalam, 2021).

Antes de las revueltas árabes, el Emir Hamad bin Khalifa al Thani (1995-2013) y su primer ministro, el Sheik Hamad bin Jassim, elaboraron una “estrategia agresiva” para transformar a Qatar en un actor regional dinámico. Durante este período, tuvieron lugar las tres mediaciones más destacadas en Yemen (2008-2010), Líbano (2008) y Darfur (2008-2010). Doha también trabajó para resolver la disputa entre Sudán y Chad (2008) y Djibouti y Eritrea (2010). Justo antes de la Primavera Árabe, la toma de decisiones en Qatar se caracterizaba por la alta participación personal del Emir, el primer ministro y un pequeño círculo de tomadores de decisiones de élite y por el compromiso de recursos financieros significativos para afectar los resultados.

El comienzo de la Primavera Árabe influyó drásticamente en la política exterior y la trayectoria de ayuda del jeque. Después de un período inicial de cautela, en enero de 2011, Qatar decidió asumir la “dirección del cambio”, a diferencia de otros estados del Golfo que resistieron las presiones populares desencadenadas por la Primavera Árabe. La política exterior y de ayuda de Qatar representaron sus intereses en los diversos países que experimentaban disturbios. Doha persiguió intervenciones directas e indirectas, en Libia y Siria, en nombre de una solución árabe para los problemas árabes y movilizó asistencia económica en Túnez y Egipto. En cuanto a Bahrein y Yemen, Doha decidió coordinar intervenciones con los miembros del CCG para restaurar el orden político, reconociendo la mayor influencia de Arabia Saudita en estos países y la amenaza potencial que revueltas exitosas en el Golfo podrían representar para la estabilidad en su vecindario (Ulrichsen, 2014). Doha se posicionó como aliado de Occidente en el mundo árabe, impulsando la intervención humanitaria en Libia y el arreglo político en Yemen. Al mismo tiempo, decidió respaldar a los islamistas en la región debido a la práctica de largo plazo del gobierno de Qatar de ofrecer refugio a islamistas de todo el mundo árabe e islámico, y al pragmatismo en los cálculos de la política regional de Qatar. Estos factores convergieron en la relación cercana pero controvertida de Qatar con los Hermanos Musulmanes (Roberts, 2012). Además, más allá de la conexión con los Hermanos Musulmanes, el liderazgo de Qatar se benefició de la ausencia de cualquier tipo de demandas políticas, ya sean organizadas o informales, que emanen de los nacionales qataríes.

A finales de 2011 y principios de 2012, Qatar impulsó dos de sus proyectos de mediación más ambiciosos: facilitar negociaciones de unidad entre las facciones palestinas rivales Fatah y Hamas, en contra de la voluntad de Estados Unidos, y acoger conversaciones históricas entre Estados Unidos y los talibanes. Tales esfuerzos aprovecharon al máximo las sólidas tradiciones del país tanto en la provisión de refugio a figuras islamistas controvertidas como en la creación de un espacio neutral para que se lleven a cabo negociaciones (Barakat, 2012).

En 2013, los talibanes establecieron una misión diplomática en la capital de Qatar. Abierta con el apoyo de Estados Unidos, la oficina fue creada para lanzar un proceso de paz en pos del fin de la guerra estadounidense en Afganistán y tenía como objetivo ofrecer un entorno seguro donde los actores internacionales pudiesen hablar directamente con los talibanes. Al analizar los datos sobre el flujo de ayuda de 2013 a 2020, el gobierno qatari contribuyó con 20 millones de dólares a la crisis humanitaria en Afganistán, principalmente a través de la *Qatar Red Crescent Society* y el Fondo Humanitario de Afganistán, el fondo conjunto basado en el país establecido por la OCHA en 2014 (su *Financial Tracking Service*). Antes de 2013, el Servicio de Seguimiento Financiero no reporta ninguna contribución del Gobierno de Qatar al país. Esto deja en claro cómo la ayuda y los esfuerzos diplomáticos en el conflicto

están completamente vinculados entre sí. En el caso de Afganistán, Qatar siguió sus criterios de asignación de ayuda para incluir receptores de ayuda no tradicionales, permitiendo que nuevos intereses políticos y socioeconómicos formen parte de su política de ayuda durante la Primavera Árabe. Además, se esperaba una retirada de las tropas estadounidenses para finales de 2014. Esta retirada no ocurrió, pero en 2013, al igual que en 2021, Doha se presentó como un interlocutor entre Occidente y los talibanes, consciente de que el vacío dejado por Estados Unidos necesitaba llenarse de alguna manera.

De este análisis se desprende que el estallido de la Primavera Árabe ha obligado a países como Qatar a remodelar sus políticas exteriores mediante la mediación y la ayuda exterior para optimizar sus ganancias a partir del turbulento entorno político (Manjang, 2015). En términos absolutos, el volumen de la ayuda gubernamental de Qatar experimentó un crecimiento sustancial en 2011 en comparación con 2010, y esta tendencia ha continuado aumentando. Los esfuerzos se centraron en apoyar a los países árabes en transición durante tiempos difíciles, especialmente Egipto, Siria, Palestina y Libia (Bashir y Abdelsalam, 2021). Según el estudio realizado por Kharas basado en datos internos del Ministerio de Asuntos Exteriores, en el período que va de 2010 a 2012, los principales países receptores de ayuda exterior para el desarrollo de Qatar fueron: Egipto (\$511.4), Siria (\$194.08), Sudán (\$147.32), Túnez (\$145.28), Palestina (\$136.21) y Libia (\$109.04) (Kharas, 2015).

Las revueltas árabes presentaron la oportunidad para que Qatar cumpla y mantenga su papel como un ambicioso actor regional y la ayuda exterior fue clave para mejorar los valores políticos de Qatar y establecer aliados. Túnez, Libia y Egipto representan tres países en los que los disturbios comenzaron en 2011 y podrían haber sido un punto de partida para una transición hacia gobiernos y valores políticos más cercanos a Qatar. En Egipto, por ejemplo, Qatar asignó un préstamo de 3 mil millones de dólares como asistencia financiera al gobierno de Morsi, pero no continuó apoyando al país después de la deposición de este presidente (Kharas, 2015). De manera similar, Qatar ha utilizado la ayuda exterior para construir aliados y apoyarlos en muchos otros casos, como en Turquía, Yemen, Irak y Marruecos (Bashir y Abdelsalam, 2021). Empero, la ayuda hasta 2012 se canalizó principalmente de manera bilateral, y una parte muy sustancial de ella (aproximadamente el 40 por ciento) se proporcionó en respuesta a crisis humanitarias (Kharas, 2015). El reconocimiento internacional del papel de Qatar en el régimen de ayuda internacional ha fortalecido el flujo de ayuda de manera bilateral y multilateral. En abril de 2016 Qatar se convirtió en participante en el Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) de la OCDE como proveedor de finanzas concesionales sostenibles para la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria. Esto ha mejorado la participación del país en el escenario de ayuda internacional y en canales multilaterales. No obstante, otras razones también han contribuido al cambio en la asignación de recursos de la ayuda exterior de Qatar.

El 5 de junio de 2017, Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos (EAU), Bahrén y Egipto (el llamado Cuarteto Árabe) rompieron sus relaciones diplomáticas con Qatar e impusieron un bloqueo terrestre, aéreo y marítimo contra el país (Fraihat, 2020). Al llevar a cabo este bloqueo, el Cuarteto acusó a Qatar de ayudar a grupos islamistas como los Hermanos Musulmanes en Egipto, Hamas en Gaza y combatientes islamistas en Siria, Libia y Yemen. También acusaron a Qatar de apoyar a grupos terroristas y de tener una relación demasiado cercana con Irán, el rival regional de Arabia Saudita, y de usar la red nacional de noticias de Qatar, *Al Jazeera*, para fomentar protestas, especialmente durante la Primavera Árabe en 2011 (Al Khalifa, 2019; Baabood, 2019; Davidson, 2019; Doumar et al, 2017). Qatar negó las acusaciones de que apoyaba y financiaba el terrorismo, exigiendo que el bloque liderado por Arabia Saudita presentara pruebas en sentido contrario; también se negó a cerrar el canal de noticias estatal patrocinado por el estado, *Al Jazeera*, citando el derecho a la libertad de prensa. Desde el comienzo de la crisis Qatar ha tomado medidas significativas para mitigar el impacto del bloqueo internacional (Zweiri et al, 2021).

En cuanto al impacto de la crisis del Golfo en el sector humanitario de Qatar, la situación política y económica ha recibido mucha atención política, mientras que el efecto de la crisis en el sector humanitario ha sido en gran medida descuidado. Según la investigación realizada por Barakat, Milton y Elkahlout en 2019, en los últimos 15 años, el alto perfil de Qatar en los asuntos regionales e internacionales y su hiperactividad en la región están entre los factores que llevaron a la crisis del Golfo. Después de 2017, la crisis politizó aún más la acción humanitaria del Golfo y se acusó a Qatar de financiar el terrorismo a través de fondos de ayuda. Al centrar la atención en las actividades de Qatar, el bloqueo aumentó la presión sobre las organizaciones benéficas qataríes para demostrar que actúan con integridad y profesionalismo (Barakat, Milton, Elkahlout, 2019). La mayoría de las fundaciones y organizaciones filantrópicas qataríes estaban participando a nivel internacional en el sector humanitario y de desarrollo, incluyendo educación, salud e infraestructura. Como resultado de la crisis del Golfo, varias de estas organizaciones benéficas cerraron o redujeron sus operaciones, mientras que *Qatar Charity* y la *Qatar Red Crescent Society* siguen siendo actores humanitarios operativos importantes, y la Fundación Qatar sigue activa como donante.

Considerando el período 2016-2020, los Informes Anuales proporcionan datos sobre los fondos totales (subvenciones y préstamos) de ayuda exterior qatarí destinados a intervenciones humanitarias y de desarrollo. El flujo mantiene una tendencia constante, excepto en 2017, cuando hay un aumento en los fondos asignados a la ayuda. En 2019, Qatar proporcionó más de su AOD de manera bilateral. La AOD bilateral bruta fue el 92,7% de la AOD total, de la cual el 4,3% se canalizó a través de organizaciones multilaterales (contribuciones especificadas). Qatar asignó el 7,3% de la AOD total como contribuciones centrales a organizaciones multilaterales. En 2019, Qatar proporcionó USD 64.1 millones en AOD bruto al sistema multilateral. De esto, USD 41.2 millones fueron AOD multilateral central, mientras que las contribuciones no centrales estaban destinadas a un país, región, tema o propósito específico. La financiación de proyectos destinados a un tema y/o país específico representó el 46% de las contribuciones no centrales de Qatar, mientras que el 54% restante fue financiación programática (para fondos y programas y fondos de propósito específico) (OECD, 2020). En 2020, Qatar proporcionó USD 533 millones, lo que representa el 0,30% del ingreso nacional bruto (INB). En cuanto a la asignación sectorial en este período, hubo una gran inversión en el sector de infraestructuras en 2017 y una tendencia creciente en la ayuda humanitaria a partir de 2018, con un pico en 2019 (el 53,3% de los fondos totales de este año se destinaron a la respuesta humanitaria). Los principales países receptores de 2016 a 2020 son: Palestina, Siria, Sudán, Somalia y Yemen, especialmente en el caso de la respuesta humanitaria.

Como muestra el análisis de los datos, en cuanto a los fondos de ayuda, a pesar de la crisis de 2017 y el bloqueo, el papel de Qatar como donante resistió los desafíos económicos y políticos. El emirato también respondió a las acusaciones de apoyar el terrorismo a través de sus intervenciones humanitarias. Si bien la contribución humanitaria general disminuyó en 2018, la financiación de Qatar en las operaciones del plan de respuesta se mantuvo estable desde 2016 hasta 2018 en el rango de USD 39-44 millones (Barakat, Milton & Elkahlout, 2020). El volumen de ayuda qatarí no disminuyó después de 2017, pero hubo un cambio en la asignación de recursos, con una mayor parte de los fondos de Qatar otorgados a organizaciones multilaterales (el 43,53% de los fondos totales se destinaron a un canal multilateral en 2017). En particular, en 2019, OCHA, PNUD y ACNUR resultaron ser los tres principales beneficiarios de los fondos multilaterales de Qatar, con USD 40 millones, USD 36 millones y USD 16 millones, respectivamente. Esto podría ser un signo de la voluntad de Doha de legitimar sus intervenciones de ayuda, asignar fondos de manera transparente e implementar proyectos con las Naciones Unidas o agencias europeas. Al analizar los datos del Informe Anual 2018 del Fondo de Desarrollo de Qatar, es posible destacar un número creciente de asociaciones y organizaciones internacionales, como OCHA, el Fondo Global, UNRWA, la OMS, el PNUD, el ACNUR y UNICEF.

Otro signo de esta trayectoria podría identificarse con una disminución significativa en la financiación no identificada, reduciéndola del 50% al 1,54% en cinco años. Esta tendencia conlleva: por un lado, un intento de legitimarse a través de la responsabilidad y la transparencia. Por otro lado, es una señal positiva de colaboración entre las organizaciones tradicionales y este donante islámico emergente en la región. Participar en un diálogo multilateral puede fomentar su papel como mediador y mejorar su enfoque de la diplomacia humanitaria (Barakat, 2019).

#### *Una perspectiva crítica: límites y potencialidades del espacio de ayuda de Qatar*

En relación a los principales desafíos del espacio de ayuda de Qatar (incluyendo estrategia, burocracia e implementación), uno de los grandes problemas está representado por la fragmentación de esfuerzos y actores. Según el análisis de Lestra, la fragmentación de la ayuda está relacionada con la proliferación de donantes, medida en el número de actores, sectores y países donde el donante está distribuyendo ayuda (Lestra, 2017). La proliferación de donantes se considera como un obstáculo para la eficiencia de la ayuda porque se asume que, cuanto más dispersa está la ayuda que el donante proporciona, menos probable será que el donante actúe eficientemente (Bürcky, 2011). La lectura histórico-institucional realizada por Lestra muestra cómo el crecimiento y consolidación del estado rentista permitieron que las iniciativas de ayuda florecieran y prosperaran en detrimento de la cohesión de la ayuda. El estado rentista consolidó diseños institucionales iniciales de manera que resistieran las reformas de los gobernantes y la presión internacional. Por lo tanto, si el lado positivo de la ayuda exterior de Qatar consiste en el intento de reformar el sistema en un espacio de ayuda más integrado, al mismo tiempo, el lado negativo es que la burocracia sigue siendo un obstáculo para la reducción de este espacio fragmentado de ayuda en sí mismo.

Observando los aspectos burocráticos y la interacción entre diferentes actores, se pueden identificar dos problemas principales: el primero se refiere a la relación entre RACA y las ONGs. En la perspectiva de mejorar la gestión interna de diferentes actores y sus actividades de ayuda fuera del país y, al mismo tiempo, de mejorar su eficiencia e intervenciones especialmente durante las crisis, se presenta como necesario reducir la superposición de esfuerzos y facilitar el trabajo de las ONGs en el campo. RACA representa una autoridad reguladora que supervisa la creación de cualquier asociación benéfica privada que desee recaudar donaciones y transferir ayuda al extranjero. Pero, en última instancia, nunca ha obtenido mandatos completos ni la aquiescencia automática y la cooperación de todos los actores nacionales (por ejemplo, la Fundación Qatar no está bajo el control de RACA). Parece necesario equilibrar el papel de RACA en el control de la financiación de la ayuda pero, al mismo tiempo, garantizar un mayor campo de acción para las ONGs, especialmente durante emergencias que requieren mecanismos de financiamiento y respuesta flexibles.

Además, el segundo problema se refiere a la construcción estratégica de la ayuda que provoca fragmentación no sólo en términos de actores, sino también en términos de objetivos. La dimensión estratégica de la ayuda se centra en objetivos genéricos e incluye un gran número de países beneficiarios (78 países a través del apoyo gubernamental y no gubernamental, según el Informe Anual de 2020).

En cuanto al aspecto financiero de la ayuda, Qatar está tratando de diferenciar los instrumentos de financiamiento para la ayuda y de implementar financiamiento anticipado para ayudar a la gobernanza de desastres antes de una crisis. El objetivo es invertir fondos en la reducción del riesgo de desastres (RRD) para lograr reducir el impacto de desastres naturales y causados por el hombre. El departamento de RRD forma parte del equipo de respuesta humanitaria, y el Departamento de Productos Financieros es responsable de desarrollar nuevas formas de financiamiento, incluida la microfinanciación.

En cuanto a este aspecto, los instrumentos de bienestar social islámico (como el *zakat*, *sadaqah* y *waqf*) no son utilizados por QFFD para financiar actividades en terceros países, y no existe relación entre el Fondo y el Ministerio de Awqaf, para la coordinación de fondos *zakat*, *waqf* o *sadaqa*. En el aspecto financiero es importante destacar la asociación entre QFFD y el Banco Islámico de Desarrollo para diferentes iniciativas (el Fondo para Vidas y Medios de Vida, por ejemplo, representa una iniciativa conjunta con donantes occidentales y árabes en la que participan QFFD y ADFD desde 2016)<sup>6</sup>. No obstante, en términos de recursos religiosos, la gestión del *zakat* está dividida en dos líneas paralelas. Por un lado, el Ministerio de Awqaf gestiona el *zakat* y las donaciones religiosas para financiar programas de bienestar dentro de Qatar.

Este aspecto es especialmente relevante de observar considerando el paradigma de los recursos tribales. De esta manera, el poder central intenta definir el control y los límites del gasto de recursos dentro del país, para mejorar el bienestar social. Por lo tanto, el *zakat* se convierte en una fuente adicional para que el estado rentista proporcione servicios a la población. Por otro lado, el *zakat* recibido directamente por las organizaciones benéficas de donantes privados (y no del Ministerio) se utiliza para financiar programas en terceros países y representa un ingreso constante para estas organizaciones para implementar actividades, especialmente durante crisis (para las respuestas a corto plazo y de ayuda en línea con los criterios de elegibilidad del *zakat* mismo y bajo el control de RACA).

Un obstáculo relacionado con el aspecto financiero se refiere a la gestión de la volatilidad: el enfoque actual de Qatar para la ayuda al desarrollo internacional enfrenta dos riesgos importantes de volatilidad. El primero se refiere a la alta correlación entre los precios del gas y la ayuda exterior de Qatar (Kharas, 2015; Young, 2015). Si se permite que los precios de los hidrocarburos dicten la cantidad de ayuda comprometida o desembolsada para proyectos de ayuda, los programas y las relaciones con otros países se verán afectados. Para responder a este riesgo Qatar debería desarrollar opciones de gestión presupuestaria para mitigar el impacto de la volatilidad de los precios.

La segunda consideración para la volatilidad es el énfasis que Qatar pone en la ayuda humanitaria. Dado que la ayuda humanitaria es, por definición, volátil, puede generar volatilidad en la ayuda al desarrollo cuando ambas compiten por los mismos recursos presupuestarios. En cuanto a la relación entre los precios del petróleo y la ayuda exterior, Kharas analizó datos hasta 2010, pero la tendencia se confirma con esta correlación positiva en el período 2011-2017. La única excepción se podría identificar en el período 2012-2014, cuando la inversión en ayuda exterior y caridad no disminuye, a pesar de la reducción en los precios del petróleo. Como se analizó anteriormente, esta tendencia está vinculada a la Primavera Árabe y al esfuerzo por ofrecer asistencia en todos los países que atravesaban un periodo de inestabilidad donde Qatar intentó difundir su poder suave y crear nuevos aliados.

## Conclusiones

El análisis histórico e institucional ha mostrado la evolución de Qatar como donante. Desde la perspectiva institucional, el QFFD, especialmente a partir de 2015, ha fortalecido sus procedimientos internos para garantizar el cumplimiento y la adhesión a las políticas adoptadas, leyes y regulaciones nacionales, y buenas prácticas internacionales, particularmente aquellas relacionadas con la lucha contra el financiamiento del terrorismo y la violencia extrema, el lavado de dinero y otros esquemas

---

<sup>6</sup> Islamic Development Bank, Lives and Livelihoods Fund. Para más información consultar el siguiente [sitio web](#).



de financiamiento ilícito (OCDE, 2020). Sin embargo, la centralización e institucionalización del espacio de ayuda no ha supuesto una estrategia bien definida para la ayuda y no ha resuelto su fragmentación en términos de sectores y asignación geográfica de recursos.

Pero, ¿por qué Qatar quiere dar ayuda exterior y mejorar su política y burocracia de ayuda exterior? La respuesta a esta pregunta muestra porque el enfoque realista parece ser el enfoque más útil para adoptar en este estudio. Como se demostró en el análisis histórico, el flujo de ayuda qatari ha comenzado a aumentar a partir de la Primavera Árabe y después de 2017, tras el bloqueo. Estos dos eventos tienen en común la dimensión geopolítica de la ayuda exterior, en la que la ayuda sirve como una herramienta de política exterior y un instrumento para afirmar su autonomía frente a otros poderes del Golfo. La asignación de recursos parece seguir los lazos religiosos y culturales de Qatar, pero en la medida en que estén en línea con los intereses políticos y regionales de este estado del Golfo.

## Bibliografía

- Almezaini, K. S. (2012) *The UAE and foreign policy: foreign aid, identities and interests*. Londres: Routledge.
- Al Khalifa, H.H. (2019) Aljazeera's coverage of the Qatar crisis on June 5th, 2017: A frame analysis. *Global Media Journal*, 17(32).
- Baabood, A. (2019) The future of the GCC amid the Gulf divide, en A. Krieg (Ed.), *Divided Gulf: The anatomy of a crisis*. Singapur: Palgrave Macmillan.
- Barakat, S., & Milton, S. (2019) Qatar as an Emerging Power in Post-Conflict Reconstruction and Conflict Mediation, en Paczynska (ed.) *Emerging Powers and Post-Conflict Reconstruction*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Barakat, S. (2019) Priorities and Challenges of Qatar's Humanitarian Diplomacy. *Chr. Michelsen Institute*. Disponible a través del siguiente link: <https://www.cmi.no/publications/6906-priorities-and-challenges-of-qatars-humanitarian-diplomacy>
- Barakat, S., Milton, S., and Elkhahlout, G. (2020) The impact of the Gulf crisis on Qatar's humanitarian sector. *Disasters*, 44(1), 63–84.
- Barakat, S. (2012) The Qatari Spring: Qatar's emerging role in peacemaking. *Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States*, (July 2012), (4).
- Bashir, F. A. (2021) Technical Framework of Qatar's Foreign Aid Policy: Guiding Documents and Operative Institutions (Rangka Kerja Teknikal Dasar Bantuan Asing Qatar: Dokumen Panduan dan Institusi Pelaksana). *Journal of Islam in Asia*, 18(3), 254-275.
- Bashir, F., & Abdelsalam E., (2021) Qatar's Foreign Aid Policy: Evolution, Motives and Values. *Al-Hikmah: International Journal of Islamic Studies and Human Sciences*, 4, Issue 1, January 2021.
- Benthall, J. (2016) Islamic charities and Islamic humanism in troubled times. In *Islamic charities and Islamic humanism in troubled times*. Manchester: Manchester University Press.
- Bürcky, U. (2011) Trends in In-country Aid Fragmentation and Donor Proliferation An Analysis of Changes in Aid Allocation Patterns between 2005 and 2009, Report on behalf of the OECD Task Team on Division of Labour and Complementarity.
- Davidson, M.C. (2019) The UAE, Qatar, and the question of political Islam, en A. Krieg (Ed.), *Divided Gulf: The anatomy of a crisis* (pp. 71–91). Singapur: Palgrave Macmillan.
- Doumar, et al. (2017) *Crisis in the Gulf cooperation council: Challenges and Prospects*. Washington DC.: Arab Center Washington DC, Inc.
- Fraihat, I. (2020) Superpower and small-state mediation in the Qatar Gulf crisis. *The International Spectator*, 55(2), 79-91.

- Kharas, M. (2015) Trends and Issues in Qatari Foreign Aid, Brookings, Working paper 15-11.
- Lestra, M. (2017) The more it's centralized, the more it's divided: a historical-institutionalist reading of Qatar's foreign aid landscape. *Oxford Middle East Review*, 1, 67-89.
- Manjang, A. (2015). The Arab Spring and Changes in Qatar Foreign Aid Architecture: The Case of Qatar Foreign Aid to Africa (tesis de maestría). Qatar University.
- Ministerio de Justicia (2002) Law No. 19 of 2002 on the Establishment of the Qatar Development Fund <https://www.almeezan.qa/LawView.aspx?opt&LawID=139&TYPE=PRINT&language=en>
- Naciones Unidas (sin fecha) Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainable-development/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Nye, J.S. (2004) Soft power: the means to success in world politics. Nueva York: Public Affairs.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD: sigla en inglés) (2020) Development Cooperation Profile, Qatar. Disponible a través del siguiente link: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/18b00a44-en/index.html?itemId=/content/component/18b00a44-en#section-d1e46699>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD: sigla en inglés) (1985) Twenty-five Years of Development Co-operation: A Review. Paris: OECD, 171-173.
- Paulmann, J. (2013) Conjunctures in the history of international humanitarian aid during the twentieth century. *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development* 4.2, 215-238.
- Qatar Charity Organization. (2019). Financial report. Disponible a través del siguiente link: [https://www.qcharity.org/Exportpath/WebStoryGhras/2020/11/0-Photo2020-11-26\\_08-17-45-AM.pdf](https://www.qcharity.org/Exportpath/WebStoryGhras/2020/11/0-Photo2020-11-26_08-17-45-AM.pdf)
- Gobierno nacional del Estado de Qatar (2008). Qatar National Vision 2030. Disponible a través del siguiente link <https://www.gco.gov.qa/en/about-qatar/national-vision2030/>
- Roberts, D. (2012) Understanding Qatar's Foreign Policy Objectives. *Mediterranean Politics* 17 (2): 238.
- Rouis, M., & Shomakhmadova, O. (2018) Arab Aid on the Rise 2011-2016. *Quick Notes Series* 163. World Bank.
- Salisbury, P. (2018) Aiding and abetting? The GCC states, foreign assistance, and shifting approaches to stability. *Center for the Middle East, Rice University's Baker Institute for Public Policy*.
- Ulrichsen, K. C. (2014) Qatar and the Arab Spring: Policy Drivers and Regional Implications. Carnegie Endowment for International Peace. Disponible a través del siguiente link: [http://carnegieendowment.org/files/qatar\\_arab\\_spring.pdf](http://carnegieendowment.org/files/qatar_arab_spring.pdf)
- Wendt, A. (1992) Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46, 391-425.
- Young, K. E. (2015) The limits of Gulf Arab aid: energy markets and foreign policy. *Reflections. Working Paper Series*, 1, 43-53.
- Zweiri, M., Rahman, M. M., & Kamal, A. (2021) The 2017 Gulf Crisis: An Introduction, en M. M. Rahman, & A. Kamal (Eds.), *The 2017 Gulf Crisis*. Singapur: Springer.

#### Cómo citar este capítulo

Pericoli, A. (2023) La evolución de Qatar como donante: entre la institucionalización y la fragmentación de la ayuda exterior, en O. Fabani e I. Rullansky (Editores), *¿Y ahora adónde vamos? Nuevos desafíos en el Medio Oriente* (pp. 189-**Error! Marcador no definido.**). La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.