

Los Estados donantes no signatarios y ACNUR: cuestiones de financiación e influencia

Georgia Cole

Los Estados no signatarios tienen cada vez más importancia como donantes, y ACNUR se ha dirigido a algunas de estas nuevas fuentes de financiación. Sin embargo, la financiación implica influencia y conlleva retos.

Como ACNUR está tratando de cubrir una brecha cada vez mayor entre los gastos de explotación y las donaciones, la agencia se ha dirigido a nuevos “mercados en expansión” para la financiación filantrópica y de carácter estatal, muchos de los cuales se encuentran en Estados no signatarios ricos. Esto tiene unas implicaciones sobre el funcionamiento de ACNUR en esos países porque las estrategias de recaudación de fondos deben valorarse junto con los demás objetivos de la organización, como el de fomentar la adhesión a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. La naturaleza de estas donaciones también afecta a las operaciones de ACNUR dondequiera que se gasten esos fondos, lo que da forma a la protección de los refugiados a una escala más global. Por lo tanto, para entender por completo el modo en que los Estados no signatarios influyen en la aplicación del mandato de ACNUR y en la prestación de protección a los refugiados en general, debemos “seguir la senda del dinero”. En este breve estudio de caso —y con la intención de plantear, más que responder preguntas sobre este ámbito de la donación que se encuentra en evolución—, ese “dinero” será el Fondo Zakat para Refugiados.

El Fondo Zakat para Refugiados

En septiembre de 2016, ACNUR lanzó la primera aproximación de su Iniciativa Zakat. Lo hizo en colaboración con la Fundación Tabah, una organización sin ánimo de lucro con sede en los Emiratos Árabes Unidos que presta apoyo a las organizaciones que desean crear sus servicios “en consonancia con los valores islámicos y confesionales”¹. La iniciativa fue diseñada para animar a los musulmanes contribuir con su azaque o *Zakat* (donaciones monetarias según la riqueza individual de cada cual, que son uno de los

Cinco Pilares del Islam) para distribuirlo entre los refugiados y otras personas de interés a través de las amplias redes humanitarias de ACNUR. En el primer año de la iniciativa, todos los fondos recaudados se distribuyeron entre los refugiados sirios en Jordania a través de programas de asistencia en efectivo para ayudarles a cubrir los costes de vida esenciales y a pagar sus deudas.

ACNUR reinventó esta iniciativa en abril de 2019 y dio a conocer el nuevo Fondo Zakat para Refugiados, destinado a “ayudar a los particulares y a las instituciones financieras islámicas a cumplir con su responsabilidad social con un impacto global”² y cuyo objetivo era alcanzar los aproximadamente 76 000 millones de dólares en azaque donados por los musulmanes cada año. Las publicaciones y el material de *marketing* del fondo hacen hincapié en las enormes necesidades insatisfechas entre los musulmanes desplazados, y en que el sector privado —incluidos los filántropos— tiene un papel clave, cuando no la responsabilidad, a la hora de ayudarles. De hecho, el nuevo fondo tiene como objetivo apoyar sobre todo a los musulmanes desplazados en una serie de Estados no signatarios (Jordania, el Líbano, Bangladés, Malasia e Irak) y Estados signatarios (Egipto, Yemen y Mauritania). Para la empresa de investigación contratada para ayudar a ACNUR en la concepción y el lanzamiento del fondo, la iniciativa presenta una prometedora “solución para abordar la necesidad de fondos no satisfecha de ACNUR”³.

Las finanzas islámicas y los Estados no signatarios

Aunque, en teoría, ACNUR adopta el azaque como una potencial solución para todos los musulmanes del mundo; en la

julio/agosto 2021

www.fmreview.org/es/edicion67

práctica, el fondo ha priorizado la creación de redes de apoyo y alianzas con los Estados no signatarios ricos, especialmente los del Golfo, Indonesia y Turquía. En las declaraciones de ACNUR, con frecuencia se hace referencia conjuntamente al azaque, las finanzas islámicas y la riqueza de Oriente Medio, lo que demuestra la inclinación de la organización a abordar estas cuestiones de forma colectiva. ACNUR ha afirmado que el valor potencial del azaque “es modesto en el contexto de la riqueza por valor de 1,7 billones de dólares de los poseedores de grandes patrimonios netos en Oriente Medio, y aparte, los 2,5 billones de dólares en activos que posee a nivel mundial la industria financiera islámica”⁴. La iniciativa Zakat se relanzó conscientemente en Dubái como “capital de la economía islámica”, y el jefe de Asociaciones del Sector Privado de ACNUR en la Región del Oriente Medio y Norte de África dejó claro que el fondo se había remodelado para “evolucionar hacia una estructura que sea más atractiva para la industria financiera islámica mundial”⁵.

Esta estrategia de recaudación dirigida está empezando a dar resultados. En su primer año, el fondo consiguió 38,1 millones de dólares, aunque 35 de ellos procedían de un único donante: Su Excelencia el jeque Thani Bin Abdullah Al Thani de Qatar, que fue nombrado defensor eminente de ACNUR pocos meses después de la donación. ACNUR también ha tratado de aprovechar las donaciones a título individual, especialmente de los “*millennials* tecnológicos musulmanes” de los Estados del Golfo⁶. En 2019, casi el 60 % de todas las donaciones digitales al Fondo Zakat para Refugiados fueron de particulares con sede en EAU y Arabia Saudí.

Estos fondos han permitido a ACNUR dar apoyo a programas y poblaciones históricamente desatendidas. Las donaciones en forma de azaque han reforzado la financiación destinada a prestaciones en efectivo de ACNUR y proporcionaron a la organización fondos para afrontar la infrafinanciación crónica de los programas humanitarios para las poblaciones de refugiados de mayoría musulmana como los refugiados afganos, los yemeníes y los

rohinyá en Bangladés. Los donantes pueden seleccionar a qué grupo de población quieren destinar su dinero mediante una lista desplegable que incluye la opción “Donde más se necesite” junto a grupos de nacionalidades específicas en países concretos. En el año en que se puso en marcha el fondo, la respuesta de ACNUR a los refugiados rohinyá en Bangladés se vio incrementada en casi 22 millones de dólares en donaciones procedentes del azaque. Así, las donaciones de particulares y Gobiernos de Estados no signatarios han supuesto un beneficio para las actividades orientadas a la protección en todos los programas de la organización, y han permitido al mismo tiempo a los ciudadanos de estos Estados contribuir con los esfuerzos humanitarios, aunque las reformas legales sobre la protección de los refugiados sigan estando fuera de la agenda de sus Gobiernos.

Otras implicaciones

Ambos tipos de donaciones procedentes de estos Estados no signatarios de mayoría musulmana —es decir, las pequeñas donaciones individuales basadas en el azaque y otros principios islámicos, y las grandes contribuciones privadas o gubernamentales— pueden tener, no obstante, implicaciones más amplias para la protección de los refugiados que merece la pena tener en cuenta.

En lo que respecta a la recaudación y distribución del azaque, ACNUR tiene que respetar tres principios clave establecidos en una serie de fetuas⁷ que repercuten en las operaciones de la organización. En primer lugar, los beneficiarios de las donaciones procedentes del azaque deben pertenecer a una de las ocho categorías que, según la sura 9:60 del Corán, se consideraría que tienen derecho a recibirlas —entre ellos los pobres, los necesitados, los insolventes y los “viajeros desamparados”— y la mayoría de las fetuas especifican que estos beneficiarios deben ser musulmanes. Sin embargo, dado que el 60 % de las personas desplazadas en todo el mundo tienen derecho a recibir el azaque, es poco probable que esto requiera algún cambio en las actividades de ACNUR en un futuro previsible.

En segundo lugar, el 100 % de los fondos recibidos a través de las donaciones procedentes del azaque deben canalizarse a las familias que cumplen los requisitos, sin poder deducir los salarios o las tasas de administración de estos programas, que deben cubrirse con otras fuentes de financiación. Solo en los lugares donde la necesidad de la población de recibir ayuda en especie supere la demanda de dinero en efectivo, o cuando la distribución de divisa fuerte no sea factible, puede ACNUR distribuir bienes en lugar de dinero y cubrir los gastos de su almacenamiento y transporte mediante donaciones derivadas del azaque. Por tanto, la organización debe cubrir su 7 % de gastos de explotación generales con otras fuentes de financiación, lo que podría tener consecuencias presupuestarias para otros proyectos.

En tercer lugar, para garantizar que ACNUR dona hasta el último céntimo del azaque directamente a las poblaciones beneficiarias, se espera que la organización distribuya en gran medida estas donaciones a través de programas de asistencia en efectivo. Aunque ACNUR ha vendido estos programas como una forma clave de garantizar un “apoyo digno” a los refugiados, la necesidad de informar con precisión de que los fondos procedentes del azaque solo han llegado a las poblaciones que cumplían los requisitos ha reforzado el paso de la organización a estrategias de control más controvertidas, como el escaneo del iris. Y es por eso por lo que los mecanismos de distribución y rendición de cuentas que acompañan a los fondos procedentes del azaque, al igual que la mayoría de las donaciones a la organización, tienen repercusiones específicas y tangibles para los destinatarios y para los tipos de actividades de ACNUR.

La recepción de fondos humanitarios a gran escala procedentes de Estados no signatarios plantea una serie de cuestiones aparte. Su Excelencia el jeque Thani Bin Abdullah Al Thani de Qatar proporcionó a ACNUR la mayor contribución que jamás haya recibido de un donante particular y, sin embargo, Qatar no ha ratificado ni la Convención de 1951 ni su Protocolo de 1967.

¿Cuáles son las implicaciones para la labor de defensa de ACNUR en Qatar cuando los miembros de la familia gobernante, la familia Al Thani, han donado sumas de dinero tan importantes a la organización? Por otro lado, ACNUR ha manifestado su intención de dirigirse a Arabia Saudí, Indonesia y Turquía como tres países que, a su juicio, ofrecen el mayor potencial de donaciones procedentes del azaque en el mundo islámico. Pero dado que Arabia Saudí e Indonesia no son signatarios de la Convención de 1951, ¿cómo podría el cortejo financiero de ACNUR a destacados empresarios y políticos de estos Estados traducirse en una menor influencia en las conversaciones sobre la mejora de la protección de los refugiados *in situ*?

Como ocurre con cualquier financiación procedente de donantes, las donaciones de los Estados no signatarios también guardan relación con sus prioridades políticas y económicas. Por ejemplo, a través de la Ciudad Humanitaria Internacional de Dubái, primero, y luego bajo el paraguas de la Iniciativa Global Mohammed Bin Rashid Al Maktoum, Dubái es ahora el mayor centro humanitario del mundo. El país ha respaldado enormes esfuerzos humanitarios en Yemen —al que también ha bloqueado—, incluso mediante la reconstrucción de sus infraestructuras portuarias. Sin embargo, los gobernantes de Dubái han dejado claro que parte de este apoyo es para permitir oportunidades de mercado para los emiratíes, como parte de un humanitarismo dirigido por el mercado que busca abiertamente asegurar el retorno de la inversión. Mientras que los Estados no signatarios son alabados por organismos como ACNUR, UNICEF y OCHA por suplir los déficits de financiación (sobre todo para las operaciones de emergencia prolongadas en los países de mayoría musulmana), las alianzas sobre el terreno corren el riesgo de acabar enredando a estos actores multilaterales en los particulares procesos de ingeniería social y política que los Estados del Golfo intentan lograr a través de la ayuda humanitaria.

Puede que los Estados no signatarios sigan siendo reacios a adherirse al régimen internacional de los refugiados mediante la ratificación legal de la Convención de

julio/agosto 2021

www.fmreview.org/es/edicion67

1951, pero cada vez son más importantes como donantes e “inversores”, y cada vez más se están haciendo llamamientos a sus ciudadanos para que cumplan con sus responsabilidades filantrópicas. Sin embargo, con la financiación viene la influencia. Esto no es nada nuevo en la historia de la ayuda humanitaria y para el desarrollo, y continúa a través de innumerables agendas actuales para la protección de los refugiados, como las iniciativas financiadas por la Unión Europea en toda África que están orientadas en gran medida a abordar las prioridades del bloque sobre la gestión de la migración. Además de analizar el modo en que los Estados signatarios y no signatarios ejercen influencia entre sí y sobre ACNUR a través

de leyes, normas y acciones, estas conexiones e interdependencias financieras también merecerían una mayor investigación.

Georgia Cole Georgia.cole@ed.ac.uk

Adjunta del Rector, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad de Edimburgo.

1. www.tabahfoundation.org/en/
2. ACNUR (2019) “UNHCR unveils the Refugee Zakat Fund, a global Islamic finance structure to help displaced populations worldwide” bit.ly/UNHCR-ZakatRefugeeFund-2019
3. Véase la nota final nº 2.
4. ACNUR (2019) *Refugees: The most in need of Zakat funds* bit.ly/UNHCR-Zakat-report-2019
5. Véase la nota final nº 2.
6. ACNUR (2019) *Refugee Zakat Fund: 2019 Mid-Year Report* bit.ly/UNHCR-Zakat-report-mid2019
7. Dictamen jurídico no vinculante sobre un punto de la ley islámica.

