

العقوبات الاقتصادية والتقييد المالي: تحديات إضافية للحيز المدني المحدود في سوريا

كيف للاتحاد الأوروبي أن يدعم المجتمع المدني السوري بصورة أفضل؟

موجز السياسة والتوصيات
تموز 2020

خلود منصور

مؤتمر بروكسل الرابع - دعم مستقبل سوريا والمنطقة



خلود منصور:

تعمل في مجال الاستشارات والأبحاث وباحثة منتسبة إلى مركز دراسات الشرق الأوسط في جامعة لوند. يركز عملها على الاستجابات الإنسانية والتنمية، بناء السلام، اللاجئين والهجرة، المجتمع المدني، المشاركة السياسية للمرأة والعدالة الانتقالية. عملت ونشرت العديد من الأبحاث لدى مراكز فكر رائدة ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية.

دولتي:

هي منظمة سورية تعمل مع شركاء المجتمع المدني ، وخاصة الشباب والشبان ، لتحقيق التحول الديمقراطي في سوريا. تشمل برامج دولتي بناء القدرات في مجال المشاركة المدنية ، وإنتاج المعرفة ، وأرشفة التاريخ الشفوي ، والعمل الائتلافي للدعوة إلى اتباع نهج يراعي الفوارق بين الجنسين ويتمحور حول الضحايا وخطاب شامل حول الصراع في سوريا.

مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان:

هو منظمة غير حكومية إقليمية مستقلة تأسست عام 1993، تهدف إلى دعم احترام مبادئ حقوق الإنسان والديمقراطية، وتحليل صعوبات تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان، ونشر ثقافة حقوق الإنسان في العالم العربي، وتعزيز الحوار بين الثقافات في إطار الاتفاقيات والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان.

© دولتي ومركز القاهرة لحقوق الإنسان 2020 ، بموجب نسب المُصنّف - غير تجاري - الترخيص بالمثل ٤،٠ رخصة عمومية دولية، لديك الحرية في نسخ وإعادة توزيع المحتوى بأي وسيلة أو تنسيق ، وكذلك تعديل المحتوى والبناء على مواد. بشرط إيراد الإشارة الصريحة للمصدر، وتوفير رابط للرخصة، وإيضاح فيما إذا قد أُجريت أي تعديلات. يمكنك القيام بذلك بأي طريقة ملائمة، ولكن ليس بأي طريقة تشير إلى أن دولتي أو مركز القاهرة لحقوق الإنسان يؤيدك أو يدعم استخدامك. لا يجوز لك استخدام المحتوى لأغراض تجارية. في حال قمت بالتعديل أو الاعتماد على المواد ، فيجب عليك توزيع مساهماتك بموجب نفس الرخصة الأصلية.

تم إصدار هذا المنشور بدعم من الاتحاد الأوروبي.

إن محتويات هذا المنشور هي مسؤولية الجهة الناشرة وحدها ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تعكس وجهات نظر الاتحاد الأوروبي.



1	مؤتمر بروكسل الرابع - دعم مستقبل سوريا والمنطقة
3	الفهرس
4	نظرة عامة
5	خلفية عن المجتمع المدني السوري
7	العقوبات الاقتصادية والتحديات القديمة المتجددة
7	عقوبات الاتحاد الأوروبي وعقوبات "قيصر"
8	الحسابات المصرفية وسعر الصرف ورسوم المعاملات
9	هياكل الحكم المتغيرة: الجوانب القانونية والإعفاءات
10	توصيات السياسة للاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء والممولين بخصوص:
10	1. المجتمع المدني السوري والمنظمات الأهلية:
11	2. المصارف والمؤسسات المالية:
11	3. الأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية:
12	قائمة المراجع

- تجاوزت مساعدات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء 17 مليار يورو منذ بداية الأزمة السورية عام 2011.¹
- غطى مستوى التمويل نحو 60 بالمئة مما هو مطلوب بين عامي 2013-2018، لكنه لم يغطّ سوى 28 بالمئة من عام 2019 حتى نهاية أيلول/سبتمبر من ذلك العام.²
- قدّمت الأمم المتحدة مساعدات بلغت 1 مليار دولار عام 2018 إلى مناطق تخضع لسيطرة النظام السوري، في حين بلغ إنفاق النظام الفعلي في العام نفسه نحو 4 مليارات دولار.
- قُيدت مساحة المؤسسات المدنية في سوريا بشكل أكبر نتيجة القمع السياسي المستمر الذي يمارسه النظام السوري، والصراع العنيف والمديد، والتطورات السياسية والعسكرية، وهياكل الحكم المحلي المتغيرة، والموجات المتعددة من التهجير القسري.
- نظراً للعقوبات الاقتصادية والإجراءات المشددة المفروضة على سوريا، يواجه المجتمع المدني السوري العديد من التحديات التي تؤثر بشدّة على وجوده وعمله واستدامته وإمكانية نموه.

أدت التطورات السياسية والاقتصادية الأخيرة في لبنان، وتأثير فيروس كوفيد-19، والإجراءات التي فرضها النظام السوري لتجريم كل من يتعامل بالعملة الأجنبية، وتفعيل أحكام العقوبات الواردة في "قانون قيصر" الأمريكي، بالإضافة إلى عقوبات الاتحاد الأوروبي والتدابير التقييدية المفروضة، إلى آثار مباشرة وغير مباشرة على المجتمع المدني السوري، كما زادت من تأزم الأوضاع التي يعمل فيها المجتمع المدني السوري. ورغم محاولات المجتمع الدولي الانخراط والتعامل مع المجتمع المدني السوري، إلا أنه أعاق في الوقت نفسه عمله وتقدمه عبر فرض سياسات غير متسقة وإجراءات مشددة. وي طرح هذا الأمر سؤالاً جدياً حول ما إذا كان المجتمع الدولي، وخاصة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، يمتلك إرادة سياسية حقيقية لإعادة هيكلة أنظمة المعونة والتمويل من أجل دعم المجتمع المدني السوري بشكل أفضل.

يسلط هذا الملخص السياساتي الضوء على بعض التحديات القديمة التي تواجهها منظمات المجتمع المدني السورية ويقدم توصيات بشأنها، وهي تحديات تستمر في التنامي ويصعب معالجتها مع مرور الوقت، ويركز الملخص بشكل خاص على المنظمات التي تعمل في مناطق سيطرة النظام.

1 مقالة المفوضية الأوروبية، سياسة الجوار ومفاوضات التوسع، سوريا، يمكن قراءتها: [link](#)

2 دراسة للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين صدرت عام 2020 بعنوان متطلبات المفوضية المالية لعامي 2020-2021. يمكن الاطلاع عليها: [link](#)

ودراسة للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي صدرت في (30 حزيران/يونيو 2019) بعنوان نظرة استراتيجية إقليمية 2019-2020. يمكن الاطلاع عليها: [link](#)

ظهر المجتمع المدني السوري في بيئة محفوفة بالتحديات والمخاطر والتغيرات لتلبية الاحتياجات الإنسانية والإنمائية المتنامية على أرض الواقع منذ انتفاضة الشعب السوري عام 2011 والحرب التي تلتها. ورغم التطورات العسكرية والسياسية والإنسانية وتباين الآليات المحلية والإقليمية، نمت منظمات المجتمع المدني السورية وطورت قدراتها التنظيمية واكتسبت ثقة المجتمع الدولي، وسلطت الضوء على التحديات التي تواجهها وعلى احتياجاتها وأولوياتها. فقد عملت هذه المنظمات في مجالات متنوعة، منها الاستجابة لحالات الطوارئ وخدمات المعونة، والتعليم والصحة وتمكين النساء والشباب، وحقوق الإنسان وبناء السلام. وأجرى مركز "إمباكت" للبحث والتطوير في المجتمع المدني سلسلة من الدراسات لتحديد الجهات الفاعلة في المجتمع المدني السوري، وحدد أكثر من 800 جهة عام 2015. فيما انخفض عدد الجهات الفاعلة الناشطة في المجتمع المدني عام 2019 إلى أكثر من 500 جهة بقليل.

ورغم الطفرة في عدد الجهات الفاعلة في المجتمع المدني منذ عام 2011، لا يزال الحيز المدني في سوريا مقيداً بشدة نتيجة القمع السياسي المستمر الذي يمارسه النظام السوري، والصراع العنيف والمديد، والتطورات السياسية والعسكرية، وتغير هيكل الحكم المحلي، والموجات المتعددة من التهجير القسري. وبالإضافة إلى ذلك، أدت هذه التحديات، إلى جانب سياسات المانحين التقييدية وانقطاع تدفقات التمويل، ونقص الموارد التقنية واللوجستية، وأثر العقوبات الاقتصادية على المجتمع المدني السوري، إلى تقييد الأنشطة وغياب العديد من الجهات الفاعلة المدنية في سوريا.

وفي المناطق التي تقع خارج سيطرة النظام، اضطرت منظمات المجتمع المدني السورية إلى نقل عملياتها إلى أماكن أخرى بسبب القصف المستمر والتهجير القسري. وأثر تقليل إمكانية الوصول عبر الحدود إلى نقطي وصول بدلاً من أربع سلباً على عمل منظمات المجتمع المدني وتمويلها. كما أثرت التشريعات المكافحة للإرهاب التي أصدرها الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء على التمويل الإنساني للمناطق الواقعة خارج سيطرة النظام، حيث تتردد الحكومات المانحة والمنظمات الدولية في تمويل المنظمات السورية في تلك المناطق. وخلص تقرير صادر عن معهد التنمية الخارجية عام 2015 بشأن المعونة الإنسانية للمملكة المتحدة وتشريعات مكافحة الإرهاب إلى أن بعض جوانب تشريعات المملكة المتحدة غامضة وقابلة للتفسير على نطاق واسع، وأن خطر وقوع المعونة الإنسانية في أيدي الإرهابيين يمكن أن يكون مبالغ به.³ لكن هذا لا يعني ألا تتخذ الحكومات والمنظمات المانحة التدابير والأنظمة اللازمة لضمان عدم وصول تمويلها للإرهابيين.

ويمثل تسجيل منظمات المجتمع المدني السورية أحد أهم التحديات التي تواجهها عند الأخذ في الاعتبار الإجراءات المشددة متعددة الجوانب ضد المنظمات والأفراد السوريين. ويتيح التسجيل، سواء في سوريا أو البلدان المجاورة أو أوروبا، لمنظمات المجتمع المدني الوضع القانوني اللازم لفتح حسابات مصرفية والوصول إلى الموارد والأموال وحماية الموظفين. وقد كان لعدم اتساق القواعد والأنظمة داخل سوريا والبلدان المجاورة المحيطة بعملية التسجيل، إلى جانب عدم اتساق متطلبات الجهات المانحة والإجراءات المصرفية في أوروبا،

3 دراسة لفيكوتورا مينكالف-هاوغ وتوم كيتينغ وسارة بانتوليانو (2015) بعنوان: المساعدات الإنسانية البريطانية في عصر مكافحة الإرهاب: التصورات والواقع، ورقة عمل مجموعة السياسات الإنسانية، لندن: معهد التنمية الخارجية.

وفي المناطق التي يسيطر عليها النظام، يواجه المجتمع المدني السوري قيوداً هائلة للتسجيل لأنه يجب أن يمر بعمليات مطولة ومحفوفة بالمخاطر، وعمليات تفتيش أمني مختلفة، واضطهاد وتهديدات أمنية للأفراد والمتطوعين. وقد أرغمت هذه القيود العديد من المنظمات الأهلية على اختيار عدم التسجيل والابتعاد عن الأضواء، رغم أن ذلك يعرض عملها وموظفيها والمستفيدين منها للخطر. وتعتقد المنظمات أن التسجيل عند النظام السوري سيعيق عملها ويقيد حريتها. لكن الافتقار إلى الوضع القانوني: (أ) يحرمها من فرص التمويل وإمكانية التوسع، (ب) يضطرها إلى قبول منح صغيرة، (ج) يحد من إمكانياتها في ترويج عملها، (د) يحرمها من تلقي تدريب كاف لتطوير قدراتها التنظيمية أو إدارتها، (هـ) يحرمها من فرص التعاون المحتملة مع وكالات الأمم المتحدة العاملة في دمشق.

فضلاً عن ذلك، ظل المجتمع المدني السوري عرضة لسياسات المعونة وتضارب المصالح والأولويات الاستراتيجية لمختلف الحكومات والكيانات. ورغم دور المجتمع المدني السوري الهام في الاستجابة الإنسانية، فقد تلقت المنظمات أقل من 1 بالمائة من التمويل المباشر عام 2014، في حين أنجزت 75 بالمائة من العمل الإنساني داخل سوريا في ذلك العام.⁴ ونُشرت في السنوات الأخيرة عدة تقارير⁵ تتناول تمويل الأنشطة الإنسانية ودور وكالات الإغاثة في المناطق التي يسيطر عليها النظام. وخلصت هذه التقارير إلى أن النظام السوري نجح في فرض إطار قانوني معقد مقرون بإجراءات إدارية وسياسات قسرية للاستفادة من تمويل المعونة وتمويل انتهاكاته لحقوق الإنسان.

ويضعف من أثر هذه السياسات عدم تمكن وكالات الإغاثة من الوصول إلى المناطق الخاضعة لسيطرة النظام السوري، لإجراء رصد وتقييم مستقلين، وانعدام الشفافية من جانب النظام ووكالات الإغاثة على حد سواء بسبب القيود التي يفرضها النظام السوري. إذ استغل الأخير سيطرته لمنح موافقته على برامج إغاثة محددة وتأخير إبرام اتفاقات تخص طرائق تنفيذ العمليات التي تقودها الأمم المتحدة، وإصدار أو عرقلة إصدار تأشيرات لموظفين دوليين، وحال دون الوصول إلى المناطق المحاصرة، ومنع العمليات الإغاثية على طول خطوط التماس. وعلاوة على ذلك، هدد تحويل المعونة ونقلها إلى المناطق الخاضعة لسيطرة النظام وجود جهات فاعلة في المجتمع المدني السوري كما هدد نطاق عملها في المناطق المتضررة.

قدمت الأمم المتحدة عام 2018 مليار دولار في شكل معونة للمناطق التي يسيطر عليها النظام السوري، بينما بلغ الإنفاق الفعلي للنظام في هذه المناطق نحو 4 مليارات دولار في العام ذاته. وقد تمكنت الحكومة السورية من توجيه عشرات الملايين من المساعدات إلى المقربين من النظام، الأمر الذي ولد لهم موارد مالية كبيرة وعقود شراء وفرصاً تجارية. وبالإضافة إلى ذلك، يطالب النظام السوري بتقديم المعونات عبر وسطائه الرئيسيين، بما في ذلك منظمة الهلال الأحمر العربي السوري⁶ والأمانة السورية للتنمية برئاسة أسماء الأسد، زوجة الرئيس الأسد. ويقال أن نحو 60 بالمائة من جميع عمليات الأمم المتحدة لتقديم المعونة في سوريا تمر عبر الهلال الأحمر العربي السوري. كما يشترط النظام السوري التدقيق بالشركاء المحليين لوكالات المعونة الدولية والموافقة عليهم من كياناته ونظامه الأمني.

واستعاد النظام السوري السيطرة العسكرية على معظم أنحاء البلاد، مما زاد من التأثير على مشهد المجتمع المدني السوري داخل سوريا. ففي أواخر عام 2016، كانت هناك 50 منظمة فاعلة في درعا والقنيطرة، لكن هذا العدد انعدم تقريباً بعد استعادة النظام السوري السيطرة على المنطقتين من المعارضة عام 2018. وكما أبرزت بعض المنظمات الأهلية السورية، فإن النظام يمارس المحسوبية في هذا السياق عبر غض الطرف عن عمل المنظمات أو المبادرات غير المسجلة في بعض المحافظات أو المناطق. ويُفترض أن هذه المناطق لم تدعم الانتفاضة السورية صراحة، أو أنها تشكل جماعات من الأقليات. وبعض هذه المنظمات موضع شبهة لأنه يمكن تصويرها ببساطة على أنها مؤيدة للنظام أو مخبرة له. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن اعتبارها فاسدة بسبب آليات اقتصاد الحرب. وقد أوجد اقتصاد الحرب في سوريا شبكات وممارسات اقتصادية وتجارية جديدة، كالتهب (التعفيش) والتهريب، والتي تنتشر الفساد في جميع أنحاء البلاد.

وفي ظل هذه المعطيات والتحديات المتصاعدة الواردة أعلاه، لا تزال هناك عدة أسئلة رئيسية حول كيفية الحفاظ على حيز مدني آمن وموسع للمجتمع المدني السوري بغض النظر عن موقع أنشطته وعملياته، وكيفية الحفاظ على هوية المجتمع المدني السوري وقوته وملكيته.

4 انظر دراسة لمنظمة كريستيان ايد، بعنوان: المجتمع المدني السوري، باب يُغلق، أيلول/سبتمبر 2019، يمكن قراءتها:

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/syrian-civil-society-report-syria-sep-2019.pdf>

5 لمزيد من المعلومات عن هذا الموضوع، انظر من أجل سوريا (2016) بعنوان: الانحياز؛ فقدان الأمم المتحدة للعدالة والاستقلال والحياد في سوريا. كتاب خوسيه سيرو مارتنيز وبريتز إنج (2016)، بعنوان "العواقب غير المقصودة للمعونة الغذائية الطارئة: الحياض والسيادة والسياسات في الحرب الأهلية السورية بين عامي 2012-2015"، معهد إنترناشيونال أفيرز، ص 153-73. دراسة لرينو ليندرز وخلود منصور (2018)، بعنوان: "الإنسانية وسيادة الدولة واستمرار النظام الاستبدادي في الحرب السورية". مجلة بوليتيكال ساينس كوارترلي ص 257-225. تقرير لهيومن رايتس ووتش (2019)، سياسات الحكومة السورية لاستغلال المساعدات الإنسانية وتمويل إعادة الإعمار.

6 دراسة لرينو ليندرز وخلود منصور (2018)، بعنوان "الإنسانية وسيادة الدولة واستمرار النظام الاستبدادي في الحرب السورية". مجلة بوليتيكال ساينس كوارترلي، يمكن قراءتها: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/polq.12773>

عقوبات الاتحاد الأوروبي

فرض الاتحاد الأوروبي عقوبات على سوريا عام 2011 رداً على القمع العنيف الذي يمارسه النظام السوري بحق المدنيين. هذه العقوبات استهدفت الشركات ورجال الأعمال المستفيدين من علاقاتهم بالنظام واقتصاد الحرب. كما تشمل الإجراءات المشددة فرض حظر على استيراد النفط، وفرض قيود على استثمارات معينة، وتجميد أصول المصرف المركزي السوري الموجودة في الاتحاد الأوروبي، وفرض قيود على تصدير المعدات والتكنولوجيا التي قد تُستخدم في القمع الداخلي، بما في ذلك رصد أو اعتراض الاتصالات الهاتفية أو الإنترنت. وتماشياً مع استراتيجية الاتحاد الأوروبي بشأن سوريا، جرى تمديد الإجراءات المشددة على أساس سنوي حتى 1 حزيران/يونيو 2021.

عقوبات قانون قيصر

دخل قانون قيصر لحماية المدنيين في سوريا حيز التنفيذ في 17 حزيران/يونيو 2020. ويعاقب القانون أي شخص أو شركة تساعد نظام الأسد أو تساهم في إعادة إعمار البلاد. ويستهدف القانون الأفراد والشركات حول العالم الذين يعملون بشكل مباشر أو غير مباشر في الاقتصاد السوري. ويفرض القانون عقوبات على قطاعات محددة في سوريا، بما في ذلك النفط والغاز الطبيعي، والطائرات العسكرية، وعمليات الإعمار والهندسة. كما يمنح الرئيس الأميركي صلاحيات واسعة لتجميد أصول أي شخص يتعامل مع النظام السوري، بصرف النظر عن جنسيته.

تجاوز مجموع المساعدات المقدمة من الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء خلال الأزمة السورية 17 مليار يورو منذ عام 2011. والتزم الاتحاد الأوروبي بتوفير المساعدة الإنسانية داخل سوريا بميزانية قدرها 340 مليون يورو لعامي 2019 و2020. ووفقاً للخطة الإقليمية للاجئين وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات، غطى مستوى التمويل نحو 60 بالمئة من الأموال المطلوبة في الفترة بين عامي 2013 و2018، بينما لم يغط سوى 28 بالمئة حتى نهاية أيلول/سبتمبر 2019.⁷ ورغم عدم وجود إشارة واضحة إلى أن الاتحاد الأوروبي يعترف بخفض المساعدات المقدمة إلى سوريا في عام 2020، يُرجح أن تتوقف المنح بعد نحو عشر سنوات من الصراع السوري. ويجب النظر إلى ذلك في سياق زيادة الالتزامات المالية من جانب مجتمع المانحين نتيجة لجائحة فيروس كوفيد-19- وتداعياتها الصحية والاقتصادية على الصعيدين المحلي والإقليمي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن نظام العقوبات المعقد المفروض على سوريا، بما في ذلك قانون حظر تمويل الإرهاب والعقوبات المفروضة من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، كقانون قيصر الأخير (قانون قيصر لحماية المدنيين في سوريا)، يؤثر بشكل مباشر على عمل وكالات الإغاثة والمجتمع المدني، فضلاً عن تدفق التمويل إلى سوريا.

7 دراسة للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين صدرت عام 2020 بعنوان متطلبات المفوضية المالية لعامي 2020-2021. يمكن الاطلاع عليها: http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/ga2020/pdf/Chapter_Financial.pdf ودراسة للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي صدرت في (30 حزيران/يونيو 2019) بعنوان نظرة استراتيجية إقليمية 2019-2020. يمكن الاطلاع عليها: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67370>

الحسابات المصرفية وسعر الصرف ورسوم المعاملات

أدت العقوبات المعقدة والغامضة والمتعسفة المفروضة على سوريا إلى "أثر مثبط"⁸ يدفع إلى تجنب التعامل مع أية جهة أو أي شخص له صلة بسوريا. وقد حرم ذلك منظمات المجتمع المدني السورية من الوصول إلى القنوات الرسمية والقانونية لتحويل الأموال، وبالتالي أجبرها على اللجوء إلى نظم التحويل غير الرسمية والسوق السوداء. وبسبب العقوبات المفروضة على سوريا، فرض النظام المصرفي الدولي المزيد من الإجراءات التنظيمية المشددة لإزالة المخاطر المصرفية. وقد ثبت أن إزالة المخاطر المصرفية تساهم في اقتصادات الحرب وفي توسيع القنوات غير الرسمية التي يُحتمل أن تكون فاسدة للوصول إلى الأموال أو تحويلها. ونتيجة لذلك، تواجه منظمات المجتمع المدني السورية، داخل سوريا وخارجها، عدة تحديات منها عدم القدرة على فتح حسابات مصرفية جديدة، أو الاكتشاف المفاجئ لإغلاق حساباتها المصرفية.

وتؤثر هذه الإجراءات أيضاً على توسع وتطور منظمات المجتمع المدني السورية، فما تزال تواجه صعوبات في تلقي الأموال وتعقيدات إضافية عندما تكون المنح أو المعاملات كبيرة نسبياً. ويتعين على منظمات المجتمع المدني السورية الخوض في أنظمة مصرفية مختلفة وإجراءات غير رسمية في كل مرة تتلقى فيها أو ترسل حوالات مالية. وفي حالات كثيرة، يتعين عليها تحمّل عبء سعر الصرف ورسوم المعاملات التي تزداد باستمرار وعلى نحو لا يمكن التنبؤ به. هذا بالإضافة إلى الخسائر المتعددة في سعر الصرف عندما يتم تحويل المدفوعات إلى عملات مختلفة حتى تصل الأموال إلى سوريا. ونتيجة لذلك، يصبح منع وتأخير استلام وإرسال المدفوعات أمراً حتمياً، وقد تستغرق المدفوعات عدة أشهر بالرغم من تقديم جميع الوثائق الداعمة المطلوبة إلى المصارف. ولا تقدم المصارف عادة أسباباً لاعتراض المدفوعات أو تأخيرها. وقد خلصت إحدى الدراسات التي أجراها معهد التنمية الخارجية إلى أن إزالة المخاطر المصرفية قد قلصت من توافر النقد للمنظمات غير الحكومية بما لا يقل عن 35 بالمئة وأن هذه الأموال تظل غير متاحة لمدة تتراوح بين ثلاثة وخمسة أشهر.⁹

وبالإضافة إلى ذلك، تضع المصارف في البلدان المجاورة حدوداً يومية لسحب النقد، ما يجعل منظمات المجتمع المدني تقسم مبلغ السحب إلى دفعات أصغر، ويؤدي ذلك بالتالي إلى خسائر أخرى. وتمنع بعض المصارف ووكلاء تحويل الأموال تلقي عدة دفعات أو مبالغ كبيرة من شخص واحد، مما يجبر منظمات المجتمع المدني على استنزاف موارد وطاقت إضافية لاستلام كامل الدفعات. ويؤدي التفاوت في أسعار الصرف المختلفة بين المصارف والسوق السوداء إلى تخفيض قيمة المنح، إذ تحتاج المنظمات إلى دفع مرتبات موظفيها وإدارة أنشطتها والقيام بعمليات الشراء بالعملية المحلية. وتلجأ منظمات المجتمع المدني السورية إلى دفع رسوم إضافية لأطراف ثالثة أو وسطاء لاستلام الحوالات أو استخدام مواردها الشخصية، في بعض الحالات، لسد الفجوات حين لا تغطي المنظمات المانحة التكاليف الإضافية لرسوم المعاملات وأسعار الصرف.

ويؤثر هذا كله سلباً على أهمية منظمات المجتمع المدني وبرامجها وقدرتها على التكيف، إذ تحوّل المنظمات السورية برامجها من نقدية إلى عينية. ويدفع هذا منظمات المجتمع المدني إلى العمل بما هو متاح، ويحد من قدرتها على العمل على ما يجب أن يحظى بالأولوية. وعلاوة على ذلك، تُصعب هذه التحديات من تخطيط أو تحقيق أهداف مشاريعها وأطرها الزمنية، وهو ما يؤثر بدوره على مصداقية منظمات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية السورية وعلاقتها بالمستفيدين منها ومجتمعاتها المحلية.

وأخيراً، يشكّل الارتباط القوي بين العديد من البلدان المجاورة والمصارف من جهة، والنظام السوري من جهة أخرى، تهديداً أمنياً على المجتمع المدني السوري، ولا سيما على العاملين داخل مناطق سيطرة النظام. فليس ثمة اتساق في القواعد والأنظمة التي تفرضها المصارف والدول والمنظمات المانحة وحكومات البلدان المضيفة ووكلاء تحويل الأموال. وبالتالي، يتعين على منظمات المجتمع المدني السورية أن تخوض في أنظمة مصرفية ومالية مختلفة وهيكل إدارية وقانونية مختلفة.

⁸ "الأثر المثبط": مزيج من طبيعة "المسؤولية المشددة" لنظم العقوبات، إلى جانب غرامات كبيرة فرضتها الولايات المتحدة على المصارف الأمريكية وغير الأمريكية التي تنتهك العقوبات، جعلت المصارف مترددة جداً في التعامل مع البلدان الخاضعة للعقوبات، حتى أصبحت المعاملات الإنسانية بالدولار التي تسمح بها الرخص العامة لا تعالج حتى وإن كانت قانونية. ولا يرتبط "الأثر المثبط" بالمدفوعات الموجهة إلى سوريا فحسب، بل بتقديم الخدمات المصرفية للمؤسسات الخيرية المعنية بالشأن السوري وغير السوري أيضاً. وللإطلاع على مزيد من المعلومات أنظر دراسة جستن ووكر (2016). الأثر الإنساني للإجراءات الانفرادية المشددة المتعلقة بسوريا. الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون.

⁹ أتى الاستنتاج من 60 منظمة من المنظمات التي أجرى معهد التنمية الخارجية مقابلات معها من أجل الدراسة، وقدّر بحذر أنها مسؤولة عن نحو 50 بالمئة من المعونة التي تمر عبر تركيا، وأن ما يصل إلى 35 بالمئة من أموال المانحين كانت مودعة في أي وقت بين المصارف المرسله والمصارف المتلقية لمدة تتراوح بين أربعة وستة أشهر. أنظر بحث ستوارت غوردون وأليس روبنسون وهاري غولدينغ ورواد مهبوب (2018)، بعنوان: أثر إزالة المخاطر المصرفية على الاستجابة الإنسانية للأزمة السورية. معهد التنمية الخارجية، مجموعة السياسات الإنسانية. لندن.

هياكل الحكم المتغيرة: الجوانب القانونية والإعفاءات

نظراً لطبيعة الصراع، كان على المجتمع المدني السوري العمل بشكل مختلف وفقاً لموقعه الجغرافي والسلطة الحاكمة، داخل سوريا وفي البلدان المجاورة وفي أوروبا. ففي سوريا، على سبيل المثال، يتعين على المجتمع المدني السوري العمل في إطار هياكل وإجراءات غير اعتيادية بناءً على مجال العمل أو تقديم الخدمات، ووفقاً لسلطات الامر الواقع. وتحدد هياكل الحكم المتغيرة الحيز المدني وغياب أو ظهور عناصر فاعلة جديدة في المجتمع المدني، فيما يحدد النظام السوري الحيز المدني في المناطق الخاضعة لسيطرته ويهيمن عليها. وفي المناطق التي تسيطر عليها المعارضة، تحدد السلطات الفاعلة والمجالس المحلية المساحة المتاحة لمنظمات المجتمع المدني. وتعمل منظمات المجتمع المدني السورية في بيئة متغيرة وغير متوقعة داخل سوريا، فما هو قانوني في منطقة تسيطر عليها إحدى المجالس المحلية يُعتبر محظوراً في منطقة مجاورة تسيطر عليها سلطة أخرى.

وفي البلدان المجاورة، تواجه منظمات المجتمع المدني السورية أيضاً تحديات وتغيراً في السياسات. ففي تركيا، على سبيل المثال، فرضت الحكومة إجراءات مشددة وتدابير صارمة على المنظمات السورية وموظفيها منذ عام 2017. كما طبق الأردن ولبنان إجراءات مشددة جعلت عمل المجتمع المدني السوري صعباً. وتوجد حالياً 23 منظمة من منظمات المجتمع المدني السورية في لبنان وستة منظمات في الأردن.¹⁰ ويدل هذا العدد القليل على القيود التي يواجهها المجتمع المدني السوري في هذين البلدين.

وعلى النقيض من ذلك، لا تواجه وكالات الأمم المتحدة العاملة داخل سوريا هذه المشاكل، لأنها لا تخضع لأي عقوبات، بما فيها العقوبات التي يفرضها الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة على سوريا. ولذلك، تُعدّ المنظمات الدولية غير الحكومية قادرة على إقامة شراكات مع وكالات الأمم المتحدة لضمان التدفق النقدي، وتجنب التأخير في تحويل الأموال، وتجاوز العمليات المطولة وغير المؤكدة. وبالإضافة إلى ذلك، لم يكن هناك تمييز واضح أو ثابت بين أطر المعونة الإنسانية والإنمائية المتعلقة بتحقيق الاستقرار وإعادة الإعمار، مما يعيق عمل منظمات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية السورية التي تعمل في مجال بناء السلام والمشاركة المجتمعية وحقوق الإنسان أو غيرها من القضايا. ويؤثر هذا أيضاً على المنظمات الأهلية في مناطق سيطرة النظام، حيث لا يمكن أن يكون لها أي شكل من أشكال الشراكة أو التعاون مع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية. لذلك من المرجح أن تزول هذه المنظمات بسبب افتقارها إلى الموارد المالية والقدرة الإدارية اللازمة للتعامل مع العقوبات المشددة والتدابير المصرفية، أو للحفاظ على عملها وتطويره.

10 جواد أحمد (2019). السياقات والاتجاهات المتغيرة في المجتمع المدني السوري. برلين: مركز إمبراكت للبحث والتطوير في المجتمع المدني.

ينبغي أن يتولى الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء ومجتمع المانحين زمام القيادة في دعم المجتمع المدني السوري، وأن يستخدموا نفوذهم لتخفيف أثر العقوبات الاقتصادية والإجراءات المشددة على المجتمع المدني السوري والمنظمات الأهلية. ورغم تعاضم هذه التحديات بسبب العقوبات، لم تطرأ أي تغييرات أو إصلاحات حقيقية على النظام المالي وسياسات المانحين للتخفيف من حدتها.

لذلك، يجب اتخاذ خطوات ملموسة لمواجهة التحديات المتفاقمة التي يعمل فيها المجتمع المدني السوري، بما في ذلك التخفيف من العوائق المصرفية والمالية، لضمان استدامة المنظمات وقدرتها على إدارة عملها ومشاريعها في مثل هذه البيئة الحرجة والقاسية. وفي الوقت نفسه، ينبغي على المجتمعات الدولية ومجتمعات المانحين ضمان ألا تؤدي العقوبات والإجراءات المشددة إلى تمكين النظام السوري من إسكات المجتمع المدني وعرقلة عمله، وألا تسمح له بالتلاعب بالمعونة لإدامة سياساته وممارساته القمعية. كما ينبغي وضع آليات ملموسة لضمان عدم إسهام العقوبات في تدهور الحالة الاجتماعية الاقتصادية للسوريين والجهات الفاعلة في المجتمع المدني.

وينبغي على الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء ومجتمع المانحين العمل مع:

المجتمع المدني السوري والمنظمات الأهلية:

- البحث عن استراتيجيات بديلة لتخفيف أثر العقوبات والإجراءات المشددة على منظمات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية، وتيسير عملها، مع ضمان ألا تقوض أي من الإجراءات التنظيمية الطابع المحلي وألا تعرقل توسع ونمو المجتمع المدني السوري.
- توفير مبادئ توجيهية واضحة وعملية وسهلة الفهم لتمكين منظمات المجتمع المدني السورية من إجراء تقييم شامل عن التأثير العملي للعقوبات الاقتصادية على عملها في مناطق مختلفة في جميع أنحاء البلاد، وإيجاد طرائق لتخفيف هذه الآثار والتعامل معها.
- دعم منظمات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية السورية التي تعنى بالقضايا التي تتعدى المجال الإنساني، بما في ذلك بناء السلام وحقوق الإنسان، والاستثمار فيها بشكل مؤثر واستراتيجي، ووضع آليات تمويل مرنة تساعد هذه المنظمات في إدارة أنشطتها داخل سوريا.
- إنشاء مساحة تشاركية رائدة تشكل فيه المنظمات الأهلية غير المسجلة في مناطق سيطرة النظام جزءاً أساسياً من الحوار وآليات وعمليات التمويل.
- الحد من البيروقراطية والوثائق المطلوبة، وتحديد قنوات مالية غير رسمية أو وسطاء يمكن أن يكونوا مؤهلين لإيصال الحوالات المالية إلى سوريا ضمن آلية منظمة.
- دعم منظمات المجتمع المدني السورية كي ترعى المنظمات الأهلية، وتزودها بحزم إرشادية نظرية وعملية مفصلة، وتُطور سياساتها المالية وقدراتها التنظيمية للتعامل مع المنح الصغيرة والمتوسطة.
- إدراج رسوم المعاملات النقدية والاختلافات في أسعار الصرف في الميزانيات المخصصة، مع مراعاة السياقات والنظم المالية المختلفة التي يعمل فيها المجتمع المدني السوري.
- إجراء تقييم لأثر عقوبات الاتحاد الأوروبي والإجراءات المشددة المفروضة على المجتمع المدني السوري ومنظمات المجتمع المدني في سوريا، ولا سيما تلك الموجودة في مناطق سيطرة النظام، وتقييم قدرتها على القيام بالأنشطة والحفاظ على وجودها المستقل.

المصارف والمؤسسات المالية:

- التعاون المباشر مع المصارف ومشاركة قائمة مختارة وموثوقة من منظمات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية السورية، إضافة إلى قائمة بالبرامج والمشاريع الموثوقة لتسريع تمويلها.
- استخدام نفوذها للتفاوض مع المصارف لإنشاء إدارات للعمليات الخاصة من أجل فهم أفضل للعمل الإنساني في مناطق الصراع وعمل المجتمع المدني في هذه السياقات.
- التعاون والتنسيق مع المصارف والمؤسسات المالية لإتاحة التمويل والموارد للأعمال الإنسانية وتحقيق الاستقرار في سوريا مع تسهيل عمل منظمات المجتمع المدني.
- تزويد المصارف والمؤسسات المالية بالتوجيه والدعم التقني في تحقيقاتها وإجراءاتها الأخرى للوفاء بالمتطلبات المتعلقة بالعقوبات، من أجل تشجيعها على التعامل مع منظمات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية السورية والتشديد على عدم شمولها في العقوبات.

الأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية:

- مناقشة دور وكالات الأمم المتحدة في دمشق وكيفية ضمان قيامها، مع المنظمات الدولية غير الحكومية، بدعم منظمات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية غير المسجلة في المناطق الخاضعة لسيطرة النظام والعمل معها.
- النظر في هياكل مبتكرة لتوجيه المعونة، إذ عادة ما ترى الدول المانحة الأمم المتحدة كهيكل تنسيقي افتراضي للاستجابة الإنسانية والإنمائية حتى لو شككت (الدول المانحة) في إمكانية وكالات الأمم المتحدة على أداء المهمة بدرجة كافية.
- إجراء دراسة مستقلة وشفافة لتقييم عمل وأداء وكالات الأمم المتحدة في دمشق، استجابة للتقارير والادعاءات العديدة حول عمل وكالات الأمم المتحدة، وتعاونها مع النظام، وعقود مشترياتها وفسادها.

- أحمد، ج. (2019) السياقات والاتجاهات المتغيرة في المجتمع المدني السوري. برلين: إمباكت للبحث وتطوير المجتمع المدني.
- مواطنون لأجل سوريا. (2015). إنشاء خريطة الحراك المدني في سوريا، المرحلة الأولى. برلين: مواطنون لأجل سوريا.
- كوليتز، م. (2019) المجتمع المدني السوري: باب يُغلق. لندن: كريستيان أيد.
- إس، سي. ومنصور، ك. وكارستين، ن. (2016) تمويل الفاعلين الوطنيين والمحليين في سوريا: بين التعاقد السري والشراكات. مبادرة الحماية من المحلي إلى العالمي.
- الاتحاد الأوروبي (28 أيار 2020). سوريا: تمديد العقوبات ضد النظام لمدة عام. تم الرجوع إليه من مجلس الاتحاد الأوروبي (بالإنكليزية):
<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/28/syria-sanctions-against-the-regime-extended-by-one-year>
- (2013). إيصال المساعدات إلى سوريا: آثار العقوبات على البنوك والمنظمات الإنسانية. لندن: اتحاد المصرفيين البريطانيين؛ لجنة الطوارئ للكوارث؛ Freshfields Bruckhaus Deringer LLP
- جيلارد، إي. (2017). توصيات للحد من التوترات في التفاعل بين العقوبات وتدابير مكافحة الإرهاب والعمل الإنساني. إدارة الأمن الدولي وبرنامج القانون الدولي. لندن: تشاتام هاوس.
- جوردان، إس. وروبنسون، أ. و غولدينغ، ه. وماهوب، ر. (2018) أثر إزالة المخاطر للبنوك على الاستجابة الإنسانية للأزمة السورية. معهد التنمية الخارجية، مجموعة السياسات الإنسانية. لندن: ODI.
- هيومن رايتس ووتش. (2019). سياسات الحكومة السورية في استغلال المساعدات الإنسانية وتمويل إعادة الإعمار. هيومن رايتس ووتش.
- حايد، ح. (2019) المساعدة المبدئية في سوريا: إطار عمل للوكالات الدولية. برنامج الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. لندن: تشاتام هاوس.
- ليندر، ر. و منصور، ك. (2018). الإنسانية، وسيادة الدولة، والحفاظ على النظام الاستبدادي في الحرب السورية. فصلية العلوم الساسية، 133 (2)، 225-257.
- ماتيس، ل. (2018). منظمات المجتمع المدني السوري في لبنان: تقييم وتحليل المنظمات القائمة والظروف التي تعمل فيها. (115 ، Opuscula). برلين: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft
- ميلين، ر. و لينش، س. (3 آب 2017). خلفيات تصفية تركيا لمنظمات المجتمع المدني. من فورين بوليسي:
[Link](#)
- خليل، س. (17 حزيران 2020). ما هو قانون قيصر وكيف ستؤثر العقوبات الأميركية الجديدة على سوريا؟ تم الرجوع إليه من العربي الجديد (بالإنكليزية):
[Link](#)
- أويس، ك، ي. (15 تموز). مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن المساعدات إلى سوريا: المهم هو إيصالها. تمت الرجوع إليه من ذا ناشيونال:
[Link](#)
- روبرت، س. (22 تشرين الأول 2019). المساعدة والتحرير. على حدود العمل الإنساني في سوريا. تم الرجوع إليه من إنترناشيونال ريفيو:
[/https://international-review.org/aiding-abetting](https://international-review.org/aiding-abetting)
- مفوضية شؤون اللاجئين. (2020). المتطلبات المالية 2020-2021 للمفوضية. تم الرجوع إليه من:
http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/ga2020/pdf/Chapter_Financial.pdf
- مفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (30 حزيران 2019). نظرة عامة استراتيجية على المنطقة 2019-2020. تم الرجوع إليه:
<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67370>
- ووك، ج. (2020). دليل مبادئ إدارة المخاطر لإرسال الأموال الإنسانية إلى سوريا والأماكن ذات المخاطر العالية المماثلة.
- ووك، ج. (2016). الأثر الإنساني للتدابير التقييدية ذات الصلة بسوريا. الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون.

