العقوبات المقنّعة:

المبالغة في الامتثال للعقوبات الدولية وأثرها على عمل المنظمات الإنسانية العاملة في الشأن السوري

التحديات التي تواجهها المنظمات الإنسانية العاملة في الشأن السوري في مجال تحويل الأموال

# العقوبات المقنَّعة: المبالغة في الامتثال للعقوبات الدولية وأثرها على عمل المنظمات الإنسانية العاملة في الشأن السوري التحديات التي تواجهها المنظمات الإنسانية العاملة في الشأن السوري في مجال تحويل الأموال

الباحث الرئيسي: د. جوزيف ضاهر المراجعة والتحرير: د. إيريكا موريه

الباحث الرئيسي:

د. جوزیف ضاهر

المراجعة والتحرير:

د. إيريكا موريه

التصميم والإخراج الفني: ةًام العمر



تم نشر هذا التقرير من قبل: IMPACT - Civil Society Research and Development e.V Keithstraße 10 , 10787 Berlin ليس للبيع IMPACT e.V - ©2020

جميع الحقوق محفوظة. لا يُسمح بطباعة أو إعادة إصدار أو استخدام أي أجزاء من هذه المطبوعة بأي شكل أو وسيلة من دون موافقة خطية مسبقة من الناشر.

إن الآراء ووجهات النظر الواردة في هذا التقرير تعود لمؤلف البحث، ولا تعكس بالضرورة الآراء ووجهات النظر التي تتبناها إمباكت.

على الرغم من أن إمباكت قامت ببذل جهد كبير للتحقق من صحة المعلومات الواردة في هذا التقرير، إلا أن المنظمة لا تستطيع ضمان حيادية هذه المعلومات بشكل كامل.

### جدول المحتويات

| 2  | شكر وتقدير   |
|----|--|
| 3  | الملخص التنفيذي والنتائج الرئيسة للبحث   |
|    | القيمة المضافة للأبحاث الأكاديمية القائمة  |
|    | التوصيات   |
|    | المنهجية   |
|    | منهجية البحث   |
|    | المدخل   |
|    | تفشي جائحة كوفيد19- وأثرها على سوريا   |
|    | <br>مشكلة القيود المالية و"إزالة المخاطر"  |
|    | تاريخ موجز للعقوبات على سوريا  |
|    |  |
|    | - ".<br>نظام الحوالة   |
|    | <br>نظام الحوالة   |
|    | أي مستقبل تواجهه المنظمات في سوريا؟  |
|    | <br>تاريخ المساعدات السورية عبر الحدود   |
|    | -<br>الدائرة المالية وتحديات المساعدة الإنسانية إلى سوريا  |
|    | 1. تحدي اللوائح القانونية والمالية   |
|    | فرنسا  |
|    | المملكة المتحدة  |
|    | ألمانيا  |
|    | لبنان  |
|    | ترکیاترکیا   |
|    | 2. جمع الأموال على منصة التمويل الجماعي عبر الإنترنت   |
|    | 3. المعاملات بين التأخير والحجب  |
|    | 4. التحويلات الإقليمية (داخل أوروبا) والدولية  |
|    | 5. التحويلات من دول الجوار إلى سوريا   |
| 34 | أ. كردستان العراق  |
| 35 | ب. من ترکیا إلى سوریا  |
| 36 | ج. من لبنان إلى سوريا  |
|    | 6. قيود نظام الحوالة   |
|    |  |
| 40 | <ul> <li>8. تحويل الأموال إلى المنظمات الدولية والمحلية العاملة داخل سوريا، في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة</li> </ul> |
|    | النظام المصرفي السوري  |
|    | 9. التحويل إلى وكالات الأمم المتحدة داخل سوريا   |
|    |  |
|    | ر<br>الخاتمة   |
|    | -<br>حول فريق العمل  |
|    | - 0.3 - 3  |

### شكر وتقدير

أود أن أشكر فريق عمل منظمة إمباكت على ما قدموه من مساعدة ودعم خلال فترة إنجاز هذا البحث، وأخص بالذكر كلاً من هوزان إبراهيم، وجلنار أحمد، من منظمة إمباكت، بالإضافة إلى جاد كحًالة من شبكة نحن هنا (EXIST).

كما أتوجه ببالغ شكري للدكتورة إيريكا موريه على مساهمتها المهمة سواء فيما يتعلق بإجراء هذا البحث أو تقديم التوصيات، وكذلك فيما يتعلق بتحرير هذه الورقة. وأتوجّه بالشكر أيضاً إلى الدكتور زكي محشي لمراجعته النهائية لهذا البحث ومساهماته القيمة فيه.

وأخيراً، أود أن أعبر عن امتناني للائتلاف السوري للتنمية والإغاثة (CODSSY) التي أتاحت لنا إمكانية الاستفادة من تقريرها الصادر تحت عنوان: "إلى متى تحظر المساعدة على المدنيين السوريين!».

وأنوه كذلك بالدور الذي قامت به شبكة "نحن هنا" (We Exist) لإنجاز هذا البحث ولا سيما في مجال التواصل والتنسيق.

### الملخص التنفيذي والنتائج الرئيسة للبحث

منذ عام 2014، تواجه المنظمات غير الحكومية العاملة في الشأن السوري و/أو تلك العاملة داخل سوريا عقباتٍ متزايدة في تعاملاتها مع البنوك والمؤسسات المالية على مختلف المستويات. هذا الوضع مازال قائماً حتى اليوم، إذ تكفي الإشارة إلى اسم «سوريا» في أي تعاملات مالية إلى قرع جرس الإنذار في البنوك والمؤسسات المالية.

يتتبع هذا البحث المراحل المختلفة لآليات دفع الأموال والعمليات المالية الأخرى التي تواجهها المنظمات غير الحكومية (NGOs) والمنظمات الدولية (INGOs)، بدءاً من فتح الحسابات المصرفية، مروراً بعمليات تحويل الأموال، وصولاً إلى عواقب وتبعات هذه الإجراءات. كما يقدم البحث تحليلاً شاملاً للإجراءات المالية والتحديات التي تفرضها هذه الإجراءات على المنظمات (السورية وغير السورية) والمنظمات والوكالات الدولية ووكالات الاتحاد الأوروبي، بدءاً من الدول الأوروبية ومروراً بالدول المجاورة لسوريا (تركيا ولبنان وكردستان العراق) وصولاً إلى سوريا.

إلى جانب هذه التحديات ضمن الدائرة المالية (financial circuit)، يحلّل البحث العقبات الرئيسية التي تواجهها المنظمات الإنسانية نتيجة لتطبيق مجموعة من أنظمة العقوبات الدولية، ولا سيما تلك التي فرضتها الولايات المتحدة وطبيعتها العابرة للحدود الإقليمية (extraterritorial).

يشير البحث إلى أن المنظمات المحلية والدولية التي تعمل في الشأن السوري، أو العاملة في سوريا، تواجه صعوبات متزايدة تضطر معها بعض هذه المنظمات إلى إلغاء بعض مشاريعها لأنها لم تستطع استيفاء المعاملات الورقية التي يطلبها المانحون. ولسوء الحظ، وعلى الرغم من المبادرات العالمية والمؤتمرات التي جمعت في السنوات الأخيرة مختلف الجهات الفاعلة في هذا المجال (بما في ذلك المنظمات المحلية والدولية، وممثلي الدول، ومدراء البنوك) بهدف تطوير وتيسير العمليات المالية وإجراءات تحويل الأموال بالنسبة للمنظمات العاملة في سوريا أو في الشأن السوري، إلا أن أياً منها لم يسهم في إحراز أي تقدم يذكر حتى الآن؛ بل غالبا ما أسهمت هذه المبادرات في تعقيد الأمور أكثر من ذي قبل.

وفي حين تتوافر المنظمات المحلية والدولية الكبيرة على الإمكانيات المطلوبة لتجاوز الصعوبات والعقبات الناتجة عن تأخير أو إيقاف/رفض العمليات المالية (غالبًا بسبب الحجم الكبير للتدفقات المالية التي تديرها، ووجود فرق عمل متخصصة معنية بضمان الامتثال للإجراءات)، فإن الكيانات المتواضعة والصغيرة هي التي تعاني بشكل أكبر. هذا الوضع لم يقلل بأي حال من احتمالات نقل هذه المخاطر إلى المنظمات السورية العاملة ضمن سوريا أو في البلدان المجاورة؛ بل على العكس من ذلك تماماً. وعليه، فإن المنظمات الإنسانية الأصغر حجماً تتأثر بشكل غير متناسب من إجراءات إزالة المخاطر (de-risking processes) التي تتبعها البنوك.

في الختام، مكننا القول بأن توفير التوجيهات والدعم من قبل الهيئات المسؤولة عن تنفيذ العقوبات أمر مطلوب ومرحبٌ به، إلا أنه بالكاد يعتبر كافياً لتجاوز المشاكل الهيكلية التي تواجهها المنظمات الإنسانية والمنظمات الدولية العاملة في سوريا أو في البلدان المجاورة، أو في أيِّ من مناطق النزاع الأخرى. إن التحديات التي تواجهها المنظمات الإنسانية والمنظمات الدولية ليست مجرد عقبات يكفي تجاوزها أو عبورها، إذ أن هذه التحديات ذات طبيعة هيكلية ومتجذرة في النظام المالي وتقع في صميم نظام العقوبات الدولية الحالي.

### القيمة المضافة للأبحاث الأكادمية القائمة

يشكل هذا البحث قيمة مضافة للأبحاث الموجودة ذات الصلة والمتعلقة بالقيود المالية والتحديات المصرفية التي تواجهها المنظمات (السورية وغير السورية على حد سواء) وكذلك العقوبات والقوانين المالية والمصرفية الخاصة بمكافحة الإرهاب، بالإضافة إلى قوانين ولوائح البلدان المضيفة. في المقام الأول، وبخلاف معظم البحوث السابقة أ، فإن هذا البحث يتناول بعمق مجمل التطورات السياسية الأخيرة التي شهدتها سوريا. من المعروف أن مساحة المناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة السورية انحسرت إلى حد كبير في السنوات القليلة الماضية، خاصة بعد العمليات العسكرية المتتالية التي نفذتها القوات الموالية للحكومة السورية في الغوطة الشرقية ومحافظة درعا في نيسان/أبريل وتجوز/يوليو 2018 على التوالي. علاوة على ذلك، فإن تدفق المساعدات الإنسانية عبر الحدود بات محدوداً بدوره حيث تم السماح فقط لمعبرين حدوديين بإدخال المساعدات إلى سوريا منذ كانون الثاني/يناير 2010 من السيطرة على أن ظروف عمل المنظمات في إدلب أصبحت أكثر صعوبة منذ أن تهكنت هيئة تحرير الشام في كانون الثاني/يناير 2019 من السيطرة على أجزاء كبيرة من المنطقة بعد إزاحتها لمعظم الفصائل المسلحة المعارضة الأخرى، فيما بقيت مناطق الشمال الشرقي الواقعة تحت سيطرة قوات سوريا الديمقراطية تحت التهديد المتواصل باجتياح عسكري تركي وشيك. فرض هذا الوضع ديناميات جديدة على المنظمات الإنسانية الدولية وكذلك المحلية، ما دفع العديد منها إلى تسجيل قيودها في دمشق وحصر عملها داخل حدود المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة السورية.

تشترط الحكومة السورية تسليم معظم المساعدات الإنسانية عبر الهلال الأحمر العربي السوري (SARC) وبدرجة أقل من خلال شبكات المنظمات التي تعتبر قريبة من السلطات أو التي لا تعارضها؛ فمنذ بداية الحراك الشعبي في عام 2011، رفضت الحكومة السورية بشكل عام منح المنظمات ووكالات الإعاثة التراخيص المطلوبة لنقل المساعدات عبر دمشق إلى المناطق غير الخاضعة لسيطرتها، وفي الوقت نفسه تعمل وكالات الأمم المتحدة في الغالب تحت الرقابة الصارمة للحكومة السورية وانطلاقا من مقراتها الرئيسة في العاصمة دمشق.

في الوقت ذاته برزت تغيرات سياسية واقتصادية عديدة في الدول المجاورة لسوريا حيث يتمركز عدد من المنظمات المحلية والدولية التي تتخذ من هذه الدول مركزاً لتنسيق عملياتها داخل البلد. وقد سبب الضغوطات المتزايدة من قبل الحكومة التركية على المنظمات السورية، وإغلاق معبر اليعربية على الحدود مع كردستان العراق بشكل رسمي في وجه المساعدات الإنسانية في كانون الثاني/يناير 2020، بالإضافة إلى الأزمة المالية الأخيرة التي شهدها لبنان منذ تشرين الأول/أكتوبر 2019، سببت جميعها آثاراً سلبية طويلة الأمد على أنشطة المنظمات الإنسانية المحلية والدولية وعملياتها المالية.

ثانياً، يستند البحث إلى مجموعة كبيرة ومتنوعة من المقابلات التي تم إجراؤها مع أعضاء المنظمات المحلية والدولية، وموظفي البنوك، وممثلي الوكالات الدولية ووكالات الاتحاد الأوروبي، كما يستند إلى مراجعة البحوث السابقة ذات الصلة. وقد سمح هذا التوجه بإجراء تحليل شامل وعالمي للعمليات

<sup>1-</sup> تم نشر تقرير حديث حول حوار الامتثال في أيار/مايو 2020: جوستين ووكر (2020)، "دليل مبادئ إدارة المخاطر لتحويل الأموال المخصصة للعمل الإنساني إلى سوريا أو مناطق النزاع المماثلة وذات الخطورة العالية"،

<sup>2-</sup> ستيوارت جوردون ، أليس روبنسون، هاري غولدنغ ورواد مهيوب (2018)، "تأثير عمليات إزالة المخاطر المصرفية على توفير الاستجابة الإنسانية للأزمة السورية"، المنتدى الإنساني لتدابير التقييدية فريق السياسات الإنسانية (HPG) وكلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية (LSP)، https://bit.ly/2Z3T3JI ، جوستين ووكر (2016)، "دراسة عن الأثر الإنساني للتدابير التقييدية الأطادية المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ومكتب المنسق المقيم للأمم المتحدة في الجمهورية العربية السورية، https://bit.ly/2Z648oh ، "مكافحة الإرهاب، إزالة المخاطر المصرفية والاستجابة الإنسانية: مسار إلى الأمام-النتائج الرئيسية من أربع دراسات حالة"، فريق السياسات الإنسانية والرباليي مكارثي (2018)، "مكافحة الإرهاب، إزالة المخاطر المصرفية والاستجابة الإنسانية: مسار إلى الأمام-النتائج الرئيسية من أربع دراسات حالة"، فريق السياسات الإنسانية والجماعات المسلحة غير الحكومية: تأثير القيود المصرفية على المنظمات في المملكة المتحدة"، قسم الأمن الدولي وبرنامج القانون الدولي، https://bit.ly/2X5TcVk؛ الائتلاف السوري للتنمية والإغاثة (2019)، "هل المساعدة مسموح بها؟ كيف تعرقل المؤسسات المالية الفرنسية العمل الإنساني في سوريا»، Jusqua quand sera-t-il défendu daider les civils Syriens) "ملف بي دي إف.

### التوصيات

### إلى الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي:

- العمل على ضمان المشاركة الفعالة لمبادرات المجتمع المدني من سوريا والشتات وكذلك المنظمات المحلية الأوروبية العاملة في المنطقة، في النقاشات والحوارات ذات الصلة بإجراءات الامتثال وإزالة المخاطر مع المنظمات الدولية والبنوك، حيث أن هذه المبادرات المحلية هي التي تتحمل النصيب الأكبر من المصاعب الناتجة عن هذه الإجراءات.
- الحصول على معلومات أوضح (من حيث القدرة على الوصول و/أو الفهم) حول أنواع المساعدة الإنسانية المسموح بها، ومن ثم تيسير الإجراءات وتوفير الإعفاءات المطلوبة من العقوبات وتسهيل الحصول على التراخيص للمنظمات الإنسانية والإغاثية والمنظمات العاملة في الشأن السوري أو داخل سوريا [1].
- أن تبادر الحكومات والمنظمات الإقليمية وهيئات الأمم المتحدة بتوفير المشورة القانونية المجانية أو غير المكلفة والإرشادات حول إدارة المخاطر.
- توفير الدعم لأنظمة الحوالة القائمة لمساعدتها على تطوير مزيد من الشفافية والامتثال للقوانين، ولا سيما عندما تكون هذه الأنظمة هي الأداة الوحيدة المتوفرة لتحويل الأموال إلى المناطق التي تواجه احتياجات إنسانية وإغاثية عاجلة.
- تأسيس بنك أو مؤسسة مالية متخصصة يكون دورها الوحيد هو إدارة المعاملات المالية للمنظمات الإنسانية والمنظمات الدولية العاملة في مناطق الصراع، دون تهديد بالتعرض لأنظمة العقوبات أو التأثر بالديناميات المالية القائمة. يمكن تأسيس هذا البنك وتمويله من قبل جهات فاعلة ومانحين دوليين مختلفين. [3]
- التنسيق مع السلطات المالية الأوروبية والأمريكية في مجال تحويل الموارد المالية وتنظيم إجراءات تتبع ومراقبة هذه الموارد ومتطلبات الامثال الأخرى ذات الصلة؛
- اتخاذ الإجراءات اللازمة، في إطار أنظمة العقوبات المختلفة، للتخفيف من أضرار هذه العقوبات على الفئات الشعبية السورية والقطاعات الاقتصادية الإنتاجية (بما فيها الزراعة والصناعات التحويلية)، فضلاً عن تخفيف الأعباء على المنظمات والبنوك؛

#### إلى البنوك:

- توفير الحماية العاجلة للقنوات المصرفية المراسلة المتبقية التي تعمل مع سوريا لضمان استمرار وصول المساعدة الإنسانية. [2]
- التوصل إلى اتفاق مع البنوك بالتنسيق مع المنظمات المحلية والدولية لتطوير نظام موحد للعناية الواجبة والامتثال لتحديد نوع المعلومات المطلوبة لإجراء عمليات تحويل الأموال والعمليات والإجراءات المالية الأخرى، وكذلك توفير إرشادات واضحة حول آليات دفع الأموال، بما في ذلك القنوات المصرفية المراسِلة، ودرجة العناية الواجبة المطلوبة، وكيفية التعامل مع المشاكل والعقبات الأكثر شيوعاً (كما في حالة ورود اسم "سوريا" وما إلى ذلك)؛
- الاستثمار في أنشطة البحث والتطوير في مجال حلول التكنولوجيا المالية والذكاء الاصطناعي فيما يتعلق بالبرمجيات والابتكارات التكنولوجية التي من شأنها تطوير وتبسيط إجراءات الامتثال؛
- إجراء المزيد من البحوث حول كيفية السماح بمزيد من الشفافية ضمن آليات دفع الأموال غير الرسمية، مثل أنظمة الحوالات المالية وشبكات تحويل الأموال؛

#### إلى دول الجوار السوري

- تسهيل إجراءات تسجيل المنظمات الجديدة أو فروع منظمات الشتات أو المنظمات الاوروبية
- وضع لوائح تساعد المنظمات على الامتثال بشكل أفضل للقوانين المحلية دون خوف من التبعات القانونية، مثل تسجيل أنشطتها في البلد المضيف وفي الداخل السوري، وتسجيل موظفي المنظمات ومقدمي الخدمات؛

#### الحوارات متعددة الأطراف

- مواصلة تشجيع الحوار وتكثيفه بين مختلف القطاعات بهدف إيجاد حلول جديدة للتخفيف من التحديات الرئيسية وتقاسم المخاطر بشكل أفضل؛
- تعزيز مستويات التنسيق وتبادل الخبرات بين المبادرات القائمة حول أفضل الممارسات، وكذلك رصد وتقييم درجة استجابة الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى للتوصيات؛
- توفير الإرشادات والنصائح حول كيفية التعامل مع أنظمة العقوبات المتعددة، والإجراءات المترتبة عن تطبيق أكثر من نظام عقوبة واحد؛

#### البحث والتدريب

- إجراء تحليل أفضل للعواقب الإنسانية غير المقصودة التي تسببها أنظمة العقوبات المختلفة، وذلك من خلال إجراء المزيد من البحوث وتنسيق الجهود والتقييم بشكل جماعى؛
- إجراء المزيد من البحوث حول الآثار القانونية الدولية التي قد تترتب عن العقوبات الشاملة الحديثة، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني وأنظمة حقوق الإنسان، إذ من شأنه هذه القوانين أن تتعرض للانتهاك في حال اختارت المؤسسات الإنسانية تجنب تقديم المساعدة إلى مجموعات معينة، ما يعتبر خرقاً للمبادئ الإنسانية.

### المنهجية

#### الموضوع

المناصرة، والتوعية - سوف تكون نتائج هذا البحث مفيدة للتوعية بشأن العقبات التي تواجهها المنظمات العاملة على الأزمة السورية أو في مناطق النزاع الأخرى - كما ستفيد في تقديم توصيات ملموسة حول السياسات التي يتوجب تطويرها لمعالجة المشكلة بشكل أفضل وتبادل الخبرات والتعرف على أفضل الممارسات. مع التأكيد بشكل خاص على ضرورة تجنب إلحاق أي ضرر بالمنظمات غير الحكومية والبنوك من خلال الكشف عن أي معلومات حساسة أو مضللة.

#### المستفيدون:

الموظفون والعاملون في المنظمات غير الحكومية المتأثرة بالعقوبات واللوائح المالية، بما في ذلك قوانين مكافحة غسل الأموال، وقوانين مكافحة تمويل الإرهاب.

#### الإشكالية:

القيود المالية والتحديات المصرفية التي تواجهها المنظمات (السورية وغير السورية على حد سواء) والمنظمات الدولية فيما يتعلق بأنظمة العقوبات القائمة، والقوانين والقيود المالية والمصرفية المفروضة لمكافحة الإرهاب، ولوائح البلدان المضيفة.

#### النطاق الجغرافي للبحث:

تركيا، لبنان، كردستان العراق، والمنظمات الدولية والمنظمات المحلية (السورية وغير السورية) في بعض البلدان الأوروبية العاملة على الأزمة السورية، أو العاملة داخل البلاد (سوريا).

#### منهجية البحث:

بالإضافة إلى البيانات الثانوية المتوافرة من المصادر المفتوحة أو المراجع الخاصة التي تحت مشاركتها مع فريق البحث، فقد تم جمع البيانات الأولية أيضاً من خلال مقابلات مطولة تم إجراؤها مع حوالي 50 عضواً من أعضاء المنظمات المحلية والدولية، ومسؤولي الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء، وكذلك الخبراء في المجال المصرفي وفي مجال العقوبات. كما تم توزيع استبيان موحد والإجابة عليه من قبل حوالي عشرين منظمة سورية موزعة في دول الشتات المختلفة (لبنان، تركيا، كردستان العراق، ألمانيا، فرنسا، المملكة المتحدة، وبلجيكا). أجريت معظم المقابلات عبر سكايب وعبر الهاتف (أكثر من 30 مقابلة)، فيما تم إجراء المقابلات المتبقية عبر البريد الإلكتروني، لا سيما مع المنظمات التي أجابت عن أسئلة الاستبيان. كما تم إجراء مقابلات مع المنظمات المحلية والمنظمات الدولية الموجودة في سوريا. تم الالتزام بشرط إخفاء هوية المشاركين في العديد من المقابلات التي إجراؤها مع المنظمات الإنسانية وممثلي الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء.

### المدخل:

### سوريا - المساعدات الإنسانية والتحديات الحالية

منذ بداية الحراك الشعبي في سوريا منتصف أذار/مارس 2011، فقد أكثر من نصف مليون سوري حياتهم ونزح ما يزيد عن نصف سكان البلد - قبل الحرب - إما داخل البلاد أو عبر الحدود. يحتاج أكثر من 11 مليون شخص في سوريا إلى المساعدة الإنسانية. إن المدنيين هم الضحايا الأساسيون للصراع المحتدم في البلاد، حيث يعيش أكثر من 85 بالمئة من جميع السوريين تحت خط الفقر، فيما تتراوح تقديرات كلفة إعادة بناء البلاد من 250 مليار دولار إلى أكثر من 500 مليار دولار في عام 2010 إلى حوالي 21.6 مليار دولار في عام  $^{2}$ 

كما أن الوضع الاجتماعي والاقتصادي في البلاد بات كارثياً، حيث واصلت الليرة السورية تدهورها مقابل الدولار الأمريكي الذي تضاعفت قيمته تقريباً بين كانون الثاني/يناير وأيار/مايو 2020 ما سبب زيادة إضافية في معدلات التضخم ُ. إن تآكل القوة الشرائية في سوريا بدوره كان كارثياً، حيث سجلت التقديرات انخفاضاً بنسبة 93 في المئة في أيار/مايو 2020 منذ عام 2010. أما أسعار المواد الغذائية والمشروبات فقد ارتفعت بمعدل 32.5 مرة منذ عام 2010، في الوقت الذي تضخمت فيه أسعار "جميع المواد" الأساسية مثل السلع والخدمات العامة بما يقرب من 27 ضعفاً عن مستوياتها في نفس الفترة. حدثت نصف هذه الزيادة تقريباً خلال الأشهر الخمسة الأولى من عام 2020، في نفس الفترة. وفي هذا السياق أشار برنامج الغذاء العالمي في أيار/مايو 2020 إلى أن وخاصة في شهر أيار/مايو و هذا السياق أشار برنامج الغذاء الكافي - ما رفع العدد الإجمالي أكثر من 1.4 مليون سوري آخرين فقدوا إمكانية الحصول على الغذاء الكافي - ما رفع العدد الإجمالي للأشخاص "الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي" في سوريا إلى 9.3 مليون إنسان ".

إلى جانب هذا الوضع، سببت سنوات الحرب ضعفاً واضحاً في نظام الرعاية الصحية حيث جرى تدمير العديد من المرافق الصحية (عا في ذلك الاستهداف المتعمد للمستشفيات وسيارات الإسعاف والعاملين في المجال الصحي)، وتقليص الميزانية، ومغادرة الأطباء والممرضات للبلاد، وفرض العقوبات، حيث تُركت البلاد لتعاني من نقص كبير في الأدوية والمستلزمات الطبية والكوادر. وقد أشارت تقارير إلى أن أقل من 64 بالمئة من المستشفيات و52 بالمئة من مراكز الرعاية الصحية الأولية في جميع أنحاء سوريا كانت تعمل بكامل طاقتها الاستيعابية مع نهاية عام 2019، في المقابل غادر ما يصل إلى 70 بالمئة من القوى العاملة في مجال الرعاية الصحية البلاد 10.

<sup>4-</sup> البنك الدولي (2017)، "حصيلة الحرب. الآثار الاقتصادية والاجتماعية للصراع في سوريا" https://bit.ly/2z3zxx9؛ إبراهيم حميدي (2020)، "530 مليار دولار وتدمير 40 بالمئة من البنية التحتية ... خسائر سوريا في 9 سنوات"، الشرق الأوسط، https://bit.ly/3c7yoC4

<sup>5-</sup> المركز السوري لبحوث السياسات (2020)، "العدالة لتجاوز النزاع"، https://bit.ly/3dA3iEI

<sup>6-</sup> وصلت قيمة الدولار الأمريكي مقابل الليرة السورية في نهاية شهر مايو 2020 إلى ما بين 1,700 ليرة سورية. طوال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، ظلت قيمة الليرة السورية مستقرة نسبيًا، حيث بلغ متوسط سعر الصرف 52 ليرة سورية للدولار الأمريكي في منتصف مارس 2011، وتم تداوله رسميًا بسعر 47 ليرة مقابل الدولار. منذ ذلك الحين، انخفضت قيمته بشكل مستمر تقريبًا، في حين أن الفرق بين سعره الرسمي وسعر السوق السوداء قد استمر بالارتفاع.

<sup>7-</sup> شام تايمز 2020 " خبير اقتصادي: نعاني من نقص في الموارد المالية والأيام القادمة أصعب" https://bit.ly/2ZJezyG

<sup>8-</sup> Zachy Mehchi)2020), "على حافة المجاعة: تقديرات جديدة مثيرة للقلق حول مؤشر أسعار المستهلك في سوريا", Zachy Mehchi)2020), "على حافة المجاعة: تقديرات جديدة مثيرة للقلق حول مؤشر أسعار المستهلك في سوريا", Zachy Mehchi)2020

<sup>9-</sup> Cornish, Chloe and al-Omar, Asmaa)2020, "أطفال سوريا" يذهبون إلى الفراش جائعين", فايننشال تايهز, فاردريا" (Cornish, Chloe and al-Omar, Asmaa)

<sup>10-</sup> United Nations), "نظرة عامة على الاحتياجات الإنسانية ، الجمهورية العربية السورية", United Nations)

### تفشي جائحة كوفيد-19 وأثرها على سوريا

أدى تفشي جائحة كورونا (COVID-19) عالمياً، وما استتبعه من تطبيق إجراءات الإغلاق الجزئية والعامة في منتصف آذار/ مارس 2020 في سوريا، إلى تضاعف المشاكل الاجتماعية والاقتصادية التي تعاني منها البلاد. فإلى جانب تعرض قطاعات بأكملها من الاقتصاد للشلل نتيجة لآثار هذه الجائحة مثل قطاعات السياحة والنقل والبناء، فقد جرى تخفيض رواتب العاملين في القطاع الخاص بنسبة 25 بالمئة على الأقل في نهاية آذار/مارس 2020، فيما أعلنت وزارة التجارة الداخلية وحماية المستهلك في أيار/مايو 2020 أن عدد الشركات الجديدة التي تم تأسيسها وتسجيلها بين كانون الثاني/يناير ونهاية نيسان/أبريل بلغ 102 شركة فقط وهو ما يشكل انخفاضاً وقدره 64 في المئة مقارنة بأعداد هذه الشركات في الفترة نفسها من عام 2019<sup>12</sup>.

بالإضافة إلى ذلك، ثمة عنصر مهم يتوجب أخذه بالاعتبار وهو كيف تؤثر الطبيعة العالمية للوباء سلباً على الاقتصاد الدولي ككل، وبالتالي على حجم التدفقات النقدية التي تصل إلى سوريا. وتعتبر التحويلات المالية من أهم هذه التدفقات حيث بلغت قيمتها قرابة 1.62 مليار دولار في عام 2019¹ وهي تمثل ما يزيد قليلًا عن 10 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي لسوريا. وقد أشارت بعض التقديرات إلى أنه من المتوقع أن يتقلص حجم التحويلات اليومية بنسبة 50 في المئة، من 4 ملايين دولار أمريكي قبل تطبيق أول إجراءات متعلقة بالجائحة في آذار/مارس 2020 إلى حوالي 2 مليون دولار أمريكي في نيسان/أبريل¹¹. من المرجح أن تشهد التحويلات التي يرسلها السوريون انخفاضاً نسبياً نتيجة إجراءات خفض الميزانية، والركود الذي شهدته القطاعات الاقتصادية المختلفة، وإغلاق الحدود بشكل مؤقت في أوروبا وتركيا ودول الخليج. وبالنظر إلى أن التحويلات المالية تعتبر واحدة من أهم مصادر الدخل الوطني وبالنظر أيضاً إلى دورها في تعزيز الاستهلاك الداخلي، فإن الانخفاض الحاد في الدخل الناتج عن تضاؤل التحويلات المالية سيترتب عليه عواقب اجتماعية واقتصادية وخيمة، إذ تعتمد العديد من العائلات والمجتمعات على هذه الأموال القادمة من الخارج في تأمين نفقاتها اليومية.

<sup>11-</sup> الاقتصاد اليوم 2020: " في زمن كورونا... شركات خاصة خفضت رواتب الموظفين 25 بالمئة" https://bit.ly/2ZCj0ee

<sup>12-</sup> سليمان، على محمود، الوطن 2020: " 64 بالمئة انخفض تأسيس الشركات بسبب «كورونا»" https://bit.ly/36nTXgo

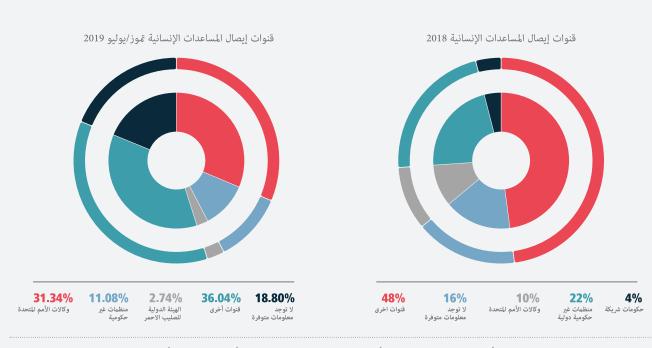
<sup>13-</sup> World Bank (2019), "الحوالات الشخصية ، المستلمة (بالقيمة الحالية للدولار الأمريكي)", (World Bank (2019)

<sup>14-</sup> ومع بداية شهر رمضان في 23 نيسان/أبريل، كان من المتوقع حدوث زيادة في التحويلات إلى سوريا. أشارت وكالة لتحويل الأموال تسمى شركة الهرم في سوريا، على سبيل المثال، في أيار/مايو 2020 إلى زيادة بنسبة 20 بالمئة في التحويلات مقارنة بالعام السابق. الوطن 2020: " مدير العمليات في شركة "الهرم": الحوالات الخارجية زادت 20 بالمئة والنسبة الأكبر ترد من الإمارات والكويت" https://bit.ly/2TQT0Ir

في هذا السياق، تعتبر المساعدات الإنسانية لسوريا على درجة بالغة من الأهمية حيث تم إنفاق مليارات الدولارات منذ بداية الحراك الشعبي في منتصف آذار/مارس 2011، أما المساهمون الرئيسيون فهم على النحو التالى:

- الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه، قدموا أكثر من 18.3 مليار دولار (17 مليار يورو) منذ بداية الأزمة؛ ما يقرب من 7.7 مليار دولار (6.79 مليار يورو)¹¹ لعام 2020، حيث تعهد الاتحاد الأوروبي مليار دولار (6.79 مليار يورو)¹¹ لعام 2020، حيث تعهد الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في مؤمر بروكسل الثالث لسوريا في آذار/مارس 2019 بدعم السكان في سوريا والسوريين في الدول المجاورة¹¹.
- أنفقت الولايات المتحدة ما يقرب من 8.1 مليار دولار على شكل مساعدات إنسانية للنازحين داخل سوريا والمنطقة منذ بداية الأزمة<sup>17</sup>.
- بلغت قيمة المساعدات الخارجية الإماراتية لسوريا 977 مليون دولار أمريكي بين عام 2012 وبداية 2019 وفقاً لوزارة الخارجية والتعاون الدولي الإماراتية والهلال الأحمر الإماراتي<sup>18</sup>.

في آذار/مارس 2019، نجحت الدعوات للتمويل وجمع التبرعات لسوريا، والتي تم إطلاقها ضمن مؤقر بروكسل الثالث حول "دعم مستقبل سوريا والمنطقة" بمشاركة ممثلين من أكثر من 50 دولة، في جمع 6.97 مليار دولار- مقابل 4.4 مليار دولار في عام 2018  $^{10}$  و6 مليار دولار في جمع 2010. كما أعلنت مؤسسات التمويل الدولية (IFIs) عن منح مبلغ 21.2 مليار دولار على شكل قروض للفترة ما بين 2020-2018. وحذر المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فيليبو غراندي، من أن "الاحتياجات أصبحت أكثر لا أقل حدّة" بالنسبة للاجئين السوريين والمجتمعات المضيفة في البلدان المجاورة $^{12}$ .

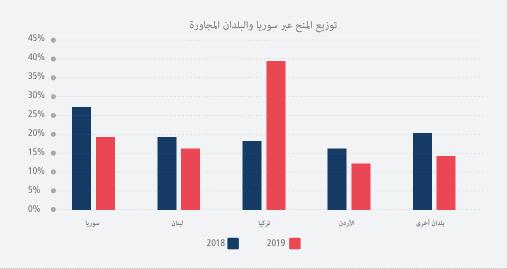


- 15- 2.57 مليار يورو من ميزانية الاتحاد الأوروبي التي تديرها المفوضية الأوروبية و 4.22 مليار يورو من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.
- 16- European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations)2019), «الأزمة السورية: الاتحاد الأوروبي يحشد دعمًا دولياً متجدداً ، ويسجل تعهداً إجمالياً بقيمة 8.3 مليار يورو لعام 2019 وما بعده», https://bit.ly/2X0OQPa
  - https://bit.ly/3cEeuQq ,"العلاقات الأمريكية مع سوريا (US Department of State) مع سوريا  $^{\circ}$
  - 18- وكالة أنباء الإمارات، «مساعدات الإمارات لسوريا تصل إلى 3.59 مليار درهم إماراتي في الفترة 2019-2012"، 25 كانون الثاني/يناير 2019، 2019، 186
    - 19- في تلك السنة، تجاوزت قيمة المساهمات ما تعهد المانحون بتقديمه ووصلت إلى 6 مليارات دولار.
    - 20- وبالمثل، تجاوزت قيمة المساهمات ما تعهد المانحون بتقديمه في عام 2017 ووصلت إلى 7.5 مليار دولار.
- 21- UN News)2019, "الأمم المتحدة ترحب بتعهد مؤتمر بروكسل" القياسي "بتوفير حوالي 7 مليارات دولار لدعم السوريين ", Relief Web, https://bit.ly/3dPeAVi , الأمم المتحدة ترحب بتعهد مؤتمر بروكسل", Relief Web, https://bit.ly/3dPeAVi

في عام 2018، تم إيصال ما يقرب من نصف إجمالي المنح التي تم الإبلاغ عنها لعام 2018 والتي بلغت قيمتها 6 مليار دولار أمريكي إلى سوريا (27 بالمئة و1.1 مليار دولار) ولبنان (19 بالمئة و1.1 مليار دولار). فيما حصلت تركيا والأردن على 18 بالمئة و16 بالمئة من إجمالي المساهمات (1.1 مليار دولار) على التوالي. أما بالنسبة لعام 2019، فقد تم إيصال 39 بالمئة (2.5 مليار دولار) من إجمالي مساهمات المانحين المبلغ عنها والبالغ قيمتها 6.4 مليار دولار إلى تركيا، فيما تم إيصال ما يقرب من خمس المنح إلى سوريا (19 بالمئة، 1.2 مليار دولار)، ولبنان الذي حصل على 16 بالمئة من الإجمالي (مليار دولار)، في حين بلغت حصة الأردن 770 مليون دولار (12 بالمئة)<sup>23</sup>.

في البداية، تم استخدام مكاتب المنظمات الدولية في البلدان المجاورة لسوريا كقاعدة للعمليات في المناطق المحاذية لها ضمن سوريا: تركيا من الشمال والغرب؛ العراق في الشمال الشرقي. لبنان في الأجزاء الوسطى من البلاد؛ والأردن للمناطق الجنوبية والوسطى.

وكان لقنوات إيصال المساعدات الإنسانية اعتبار مهم في السياق السوري. ففي عام 2018، تم إيصال ما يقرب من نصف (48 بالمئة، تصل إلى 2.6 مليار دولار أمريكي) إجمالي مساهمات المانحين والبالغ قيمتها (5.4 مليار دولار أمريكي) مع معلومات حول قنوات إيصال المساعدات عبر وكالات الأمم المتحدة في المقام الأول؛ كما تم إيصال 16 بالمئة (653 مليون دولار) من المساهمات من خلال المنظمات، في حين تم إيصال 10 بالمئة (650 مليون دولار أمريكي) من خلال حكومات الدول الشريكة. بالإضافة إلى ذلك، فقد تم إيصال ما يقرب من 1.2 مليار دولار (22 بالمئة) من مساهمات المانحين من خلال قنوات أخرى لتقديم المساعدات عا في ذلك الصناديق المجمعة لأموال المساعدات الإنسانية على المستوى القطري، ومؤسسات التمويل الدولية (IFI) أو الهيئات الحكومية المانحة الأخرى 450 مليون دولار) من خلال المنظمات، في حين قام الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بإيصال 2.774 بالمئة (707 مليون دولار) من خلال المنظمات، في حين قام الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بإيصال 4.774 بالمئة (707 مليون دولار) من هذه المساعدات. وقتل مساهمات المانحين التي تم إيصالها من خلال القنوات الأخرى، حوالي 36،04 بالمئة (2.3 مليار دولار) من المستوى القطري ومؤسسات التمويل الدولية والهيئات الحكومية المانحة الأخرى، حوالي 36،04 بالمئة (2.3 مليار دولار) من هناهمات المانحين في عام 2190، الميار دولار (18.8 بالمئة) من مساهمات المانحين في عام 2190،



22- قدمت ألمانيا لوحدها ما يقرب من ربع إجمالي المنح المقدمة إلى سوريا (23 بالمئة، 368 مليون دولار أمريكي). فيما قدمت الجهات المانحة الخمس الكبرى التالية مجتمعة أكثر من نصف جميع المنح: المملكة المتحدة (311 مليون دولار أمريكي)، ومؤسسات الاتحاد الأوروبي (227 مليون دولار أمريكي)، والنرويج (130 مليون دولار أمريكي). مليون دولار أمريكي).

Relief Web, https://bit.ly/3dPeAVi ," دعم سوريا والمنطقة: التتبع المالي لمؤمّر ما بعد بروكسل", (Report Eight )2019 -23

24- Report Seven), "دعم سوريا والمنطقة: التتبع المالي لمؤمّر ما بعد بروكسل", Relief Web, https://bit.ly/3dPeAVi

25- Report Eight )2019), "دعم سوريا والمنطقة: التتبع المالي لمؤتمر ما بعد بروكسل", Report Eight )2019), "دعم سوريا والمنطقة:

تؤدي المنظمات الدولية ووكالات الأمم المتحدة أيضاً دوراً مهماً في الداخل من خلال تأمين الوظائف المحلية وزيادة فرص التعاقد بالباطن مع الشركات السورية. إن قطاعات الاقتصاد التي لا تخضع للعقوبات - مثل النقل (باستثناء الخطوط الجوية العربية السورية)، والأنشطة التجارية والزراعية، والفنادق، والصناعات الدوائية - غالباً ما تعتمد في بقائها على الإيرادات التي تحصل عليها من خلال مساهمتها في دعم أنشطة المنظمات الإنسانية الدولية 6.

واستجابة للمتطلبات والبرامج الإنسانية المتزايدة، فقد ازداد عدد المنظمات غير الحكومية والمنظمات الإنسانية الساعية لتوفير الدعم للسوريين بشكل كبير خلال السنوات القليلة الماضية، لا سيما السوريين اللاجئين خارج البلاد، أو النازحين إلى المناطق التي لا تخضع لسيطرة الحكومة السورية. في المقابل فإن قدرة هذه المنظمات الصغيرة.

تفرض الدول المجاورة لسوريا، مثل تركيا ولبنان والأردن، لوائح تنظيمية ونُظم مالية على درجة من الصعوبة، ففي وقت بدأت فيه السلطات في هذه الدول في الحد من أنشطة المنظمات المحلية بشكل متزايد، أو ببساطة إغلاقها<sup>27</sup>، فقد وسعت بشكل كبير الإجراءات البيروقراطية التي تخضع لها المنظمات الإنسانية على المثال، تحظر اللوائح التركية على المنظمات المتمركزة في تركيا العمل في مناطق الإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا، والتي تعتبرها حكومة أنقرة تحت سيطرة حزب العمال الكردستاني (PKK) المحظور في تركيا، من خلال الحزب الشقيق له في سوريا، حزب الاتحاد الديمقراطي (PYD). علاوة على ذلك، تم إغلاق عدد من المنظمات المحلية والدولية في تركيا من قبل السلطات لعدد من الأسباب التي ستتم الإشارة إليها.

كما تم وضع القيود على التحويلات المصرفية المباشرة إلى سوريا أو إلى البلدان المجاورة لها عبر شبكة البنوك المراسلة العالمية (bank network). وقد أشارت تقارير إلى أن دفع أجور الموظفين والموردين المحليين بات بالنتيجة أكثر صعوبة وكذلك الأمر بالنسبة لإدارة البرامج وتشغيلها، في وقت زادت فيه التكاليف بشكل ملحوظ بسبب هذه اللوائح الإضافية وقي هذا السياق قدّرت دراسة أجراها فريق من كلية لندن لاقتصاد في عام 2018، أن ما يقرب من ثلث إجمالي المساعدات المالية المخصصة لسوريا يخضع لحالة من التجميد الدائم بسبب الإجراءات والعقبات التي يفرضها نظام البنوك المراسلة. ولم يؤد قيام فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية (Financial Action Task Force) بتفعيل إجراءات مالية أكثر صرامة إلى تطبيق مزيد من الشفافية، بل شجع المنظمات العاملة في الشأن السوري على اللجوء إلى نظام التحويلات النقدية أو نظام الحوالة (قد

إلى جانب هذا الوضع، فإن خطر التعرض للعزل عن النظام المالي الدولي نتيجة للعقوبات التي تفرضها الولايات المتحدة خارج حدودها الإقليمية هو خطرٌ يرغب عددٌ قليل جداً من البنوك بالتعرض له. وهذا يؤدي بدوره إلى ميل البنوك بشكل عام إلى المبالغة في الامتثال للعقوبات من خلال اللجوء بشكل منهجي إلى فرض إجراءات وشروط أكثر وأشد تعقيداً ليتم استيفاؤها من قبل العملاء (سواء الأفراد أو المنظمات) حتى يبقى البنك في «الجانب الآمن» ويتجنب التعرض لأي أو مجازفات، وفقاً لما ذكره موظف مسؤول عن الالتزام (compliance service) في أحد البنوك الأوروبية الخاصة، وأضاف بأن "مجرد ذكر سوريا يكفي لرفع الشارة الحمراء مباشرة"<sup>16</sup>.

Commerce du Levant, https://bit.ly/2WYb4Bj ," المنظمات الدولية تتدفق إلى دمشق ", (Thomas Abgrall)2019 -26

<sup>2014</sup> وفقاً لمسؤول في الاتحاد الأوروبي يعمل على الملف السوري، واجهت المنظمات المحلية والدولية الموجودة في الأردن صعوبات جمة في تعاملاتها مع البنوك في عامي 2014 و2015. على سبيل المثال، لم تأذن لها هذه البنوك بتلقي الأموال أو تم حجب الأموال في حساباتها المصرفية المحلية. كان على مسؤولي الاتحاد الأوروبي التدخل مباشرة مع البنوك لوضع حد لهذه القيود.

Hu- , "تأثير إزالة المخاطر المصرفية على الاستجابة الإنسانية للأزمة السورية", (Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding and Rawaad Mahyub) 2018 -28
manitarian Forum, HPG and the London School of Economics and Political Science (LSE), https://bit.ly/2z3T3JI

<sup>29-</sup> المرجع السابق.

<sup>30-</sup> المرجع السابق.

<sup>31-</sup> مقابلة مع موظف مسؤول عن الالتزام في أحد البنوك الأوروبية الخاصة، أيار/مايو 2020

# مشكلة القيود المالية و"إزالة المخاطر"

خلال العقدين الماضيين، عانت المنظمات الإنسانية والمنظمات المحلية وغيرها من المنظمات غير الربحية بشكل متزايد في ضوء القيود والعقبات المالية التي أحدثت العديد من العواقب سلبية على أنشطتها وبرامجها. وقد سميت بعض هذه العمليات بـ «إزالة المخاطر/de-risking"، في إشارة إلى ممارسات المؤسسات المالية التي تختار وضع حد لعلاقاتها مع العملاء أو تغلق الحسابات المصرفية التي تعتبرها "ذات مخاطر عالية"، انطلاقاً من تصور إمكانية ارتباطها بغسل الأموال، أو تمويل الإرهاب، أو كونها كياناً أو فرداً مدرجاً في قائمة العقوبات الدولية، سيما بالنظر إلى أن الأرباح التي تستفيد منها البنوك من هذه المنظمات تعتبر محدودة. في هذا السياق، قد يجد الأفراد أو المنظمات المحلية العاملة في البلدان عالية المخاطر أنفسهم متأثرين بإجراءات إزالة المخاطر هذه حتى لو كانت معاملاتهم المالية مشروعة تماماً. وبدلاً من الاستمرار في التعامل مع هؤلاء العملاء (المثيرين للمخاطر)، غالباً ما تقرر المؤسسات المالية إنهاء العلاقة معهم من أصلها، وبالتالي يختار البنك التقليل من مخاطره الخاصة في وقت يترك فيه العميل "بدون حساب مصرفي"22. ويحدث الشيء ذاته أيضاً مع البلدان التي تعتبر ذات مخاطر عالية، إذ تختار المؤسسات المالية في كثير من الأحيان تعليق عملياتها في بلد ما، أو تعاملاتها مع بلد ما، أو إيقافها بشكل كامل، وبالتالي ترك هذه البلدان بدورها دون حسابات مصرفية.

إن الأسباب الرئيسية لهذه اللوائح والقيود المتزايدة كانت مرتبطة في الأصل بالهجمات الإرهابية التي نفذت في 11 أيلول/سبتمبر 2001 ضد أهداف في الولايات المتحدة، وخصوصاً بعد الحملة العالمية اللاحقة لمكافحة تمويل الإرهاب التي حرضت عليها الإدارة الأمريكية للرئيس جورج دبليو بوش كجزء من "الحرب على الإرهاب". وقد صنفت هذه الحملة، رفقة كيانات أخرى مثل فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية (FATF)  $^{18}$ , المنظمات على أنها "معرضة بشكل خاص" للاستغلال من قبل ممولي الإرهاب، الأمر الذي فرض على هذه المنظمات إجراءات تدقيق وتحرُّ مكثفة طالت مجمل عملياتها وتمويلها $^{18}$ . وقد ترافقت هذه الديناميات مع الضغوط التنظيمية العامة التي طبقتها القطاعات المصرفية بعد الأزمة المالية العالمية في عام 2008.

من جانبه، اعتمد الاتحاد الأوروبي أول توجيه له متعلق بمكافحة غسل الأموال (AMLD) في عام 1990 وكان الهدف منه هو الحؤول دون إساءة استخدام النظام المالي لغرض غسل الأموال. وقد جرى تطوير وتعزيز هذا التشريع بشكل متواصل للحد من المخاطر المتعلقة بغسل الأموال وتجويل الإرهاب. وفي الآونة الأخيرة، تم فرض المزيد من التشريعات الأوروبية بشأن مكافحة غسل الأموال وتجويل الإرهاب حيث جرى إجراء إصلاحين متتاليين منذ عام 2015. وقم تم إجراء آخر مراجعة لتوجيهات الاتحاد الأوروبي المتعلقة بمكافحة غسل الأموال، وهي المراجعة الخامسة، في نيسان/أبريل 2018 والتي تفرض تطبيق التوجيهات على المستوى الوطني بحلول كانون الثاني/يناير 2020<sup>35</sup>.

Global Center on Cooperative Security and Oxfam, ,"إزالة المخاطر وإمكانية الإقصاء المصرفي، دراسة استكشافية ", (Tracey Durner and Liat Shetret) 2015 -32 https://bit.ly/3fQZ50w

<sup>33-</sup> إن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية (FATF) هي منظمة حكومية دولية تم إنشاؤها في عام 1989 بناء على طلب مجموعة الدول الصناعية السبع ومقرها في باريس. تضطلع المنظمة بمهمة تصميم وتعزيز السياسات والمعايير الخاصة بحكافحة الجرائم المالية. وتستهدف التوصيات التي أطلقتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية ممارسات غسل الأموال وتحويل الإرهاب والتهديدات الأخرى للنظام المالي العالمي. (FATF (2020)، https://www.fatf-gafi.org/about).

Interna- ,"العمل الإنساني والجماعات المسلحة غير الحكومية: تأثير القيود المصرفية على المنظمات في المملكة المتحدة", -34 tional Security Department and International Law Programme, https://bit.ly/2X5TcVk

https://bit.ly/2Axoe0B , "مكافحة غسل الأموال ومكافحة تجويل الإرهاب (European Commission )2020 -35

في عام 2016، ذكر ماينا كياي، المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، أن تدابير مكافحة الإرهاب ساهمت في تقليص فضاء العمل بالنسبة للمجتمع المدني أو القطاع غير الربحي. وحول التوصية رقم 8 لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية فقد أشار كياي بأن هذه التوصية «تستخدمها الدول عن غير قصد، وأحياناً بشكل ضار، لتقييد تدفقات التمويل إلى المنظمات غير الربحية "ق. وقبل ذلك، انتقد كياي في تقرير آخر توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية بقوله «إنها توظف لفرض موجة إضافية من القيود في جميع أنحاء العالم على تحويل أنشطة المجتمع المدني"، مضيفاً بأن هذه التوصيات «تشكل تهديداً خطيراً وغير متناسب أو عادل بالنسبة لأولئك الذين ليست لديهم أي صلة بالإرهاب، عما في ذلك منظمات المجتمع المدني "". كما أثار المقررون الخاصون الآخرون التابعون للأمم المتحدة أسئلة حول العواقب غير المقصودة للعقوبات في سياقات مختلفة ".

بالإضافة إلى ذلك، أعربت مؤسسات مالية مثل البنك الدولي وجهات أخرى عن مخاوفها من أن إجراءات (إزالة المخاطر) والقيود على الوصول إلى المناطق التي تعتبر عالية المخاطر<sup>95</sup>. في عام 2016، الخدمات المصرفية يجعل من الصعب على المنظمات الإنسانية والمنظمات المحلية تحويل الأموال إلى المناطق التي تعتبر عالية المخاطر<sup>95</sup>. في عام 2016، انتقدت لجنة التنمية الدولية التابعة لمجلس العموم البريطاني في تقريرها المعنون "القمة الإنسانية العالمية: أولويات الإصلاح" بشكل مشابه العواقب غير المقصودة لتشريعات مكافحة الإرهاب على المنظمات وعملياتها وأنشطتها. وقد جرى تضمين رسالة من نائبين سابقين لوزيرة الخارجية الأمريكية للتنمية الدولية ضمن التقرير أعربا فيها عن مخاوفهما بشأن قدرة المنظمات على العمل داخل سوريا وجوارها نتيجة لهذه الآثار السلبية 4. في كانون الثاني/يناير 2020، نددت مجموعة من عشر منظمات غير حكومية دولية بالعقبات والصعوبات التي تفرضها لوائح مكافحة الإرهاب على العمل الإنساني، في الوقت الذي لم تتقلص فيه احتياجات السكان المتضررين من العنف 4.

ومن المشاكل الرئيسية الأخرى التي تواجهها المنظمات الإنسانية هي العقوبات الدولية، وخاصة عندما يتم تطبيقها على قطاعات بأكملها (مثل التمويل والطاقة)؛ وعلى وجه الخصوص عندما يجري تطبيق العقوبات المتعددة بشكل مركب وبطرق معقدة وخاصة في حالة العقوبات الأمريكية التي تطبقها خارج حدودها الإقليمية. على ضوء ما ذكر، فإن العقوبات على سوريا، التي تستوفي كل هذه الشروط، تمثل أحد أنظمة العقوبات الجماعية الأكثر صرامة وتعقيداً في التاريخ الحديث.

إن الطبيعة المتداخلة لأنظمة العقوبات المختلفة القائمة ضد سوريا، وخاصة تلك التي تفرضها الولايات المتحدة، أوجدت شكوكاً كبيرة حول كيفية الامتثال للمجموعة الواسعة من التدابير المطلوبة. وفي هذا السياق فإن فشل العاملين في المجال الإنساني في الامتثال لمختلف أنواع العقوبات قد يؤدي إلى الوقوع في انتهاكات مالية إجرامية أو إجرائية. قد تحتاج الأنشطة الإنسانية إلى الالتزام بأنظمة العقوبات، سواء تم تنفيذ هذه الأنشطة من قبل المنظمات الدولية أو المنظمات المحلية، بما في ذلك كوارد هذه المنظمات، بعض النظر عما إذا كانت ممولة من الدول أم لاك.

<sup>36-</sup> OHCHR)2016), « بيان من ماينا كياي، المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، في اجتماع فرقة العمل المعنية بالإجراءات الملكة والحوار مع المنظمات غير الربحية المنعقد في 18 نيسان/أبريل 2016", https://bit.ly/3640GfB

https://bit.ly/2X0POux ,"الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات", (UN Nations General Assembly )2014  $\,$  -37

<sup>138-</sup> https://bit. ,"المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان", United Nations Human Rights) المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان", ly/36Nnxwg

<sup>39-</sup> The World Bank and the Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists),"حوار أصحاب المصلحة حول إزالة المخاطر: دعم الوصول المالي للمنظمات الإنسانية والجمعيات الخيرية ", https://bit.ly/3bETasp

House of Commons International Development Committee)2016 -40), "القمة الإنسانية العالمية: أولويات الإصلاح التقرير الخامس للدورة 16-2015", //House of Commons International Development Committee)

Vincent Basquin, president of Première urgence internationale; Philippe de Botton, president of Médecins du monde; Philippe Jahshan, président -41 de Coordination Sud ; Rachid Lahlou, president of Secours islamique France ; Philippe Lévêque, General Director of Care France ; Christian Lombard, director et cofounder of Triangle génération humanitaire; Pierre Micheletti, president of Action contre la faim; Manuel Patrouillard, general director of Handicap international ; Antoine Peigney, president of Solidarités international; Patrick Verbruggen, director et cofounder of Triangle génération humanitaire. (Première Urgence Internationale (2020), "Les Lois antiterroristes exposent les ONG humanitaires à la paralysie", https://o.chit.ly/2X0vutl

<sup>42-</sup> Justin Walker), "دليل مبادئ إدارة المخاطر لإرسال الأموال الإنسانية إلى سوريا والدول الأخرى ذات المخاطر المماثلة"

الولايات المتحدة فقط هي التي تستخدم العقوبات الثانوية أو خارج حدودها الإقليمية والتي تم تصميمها لاستهداف الأفراد والكيانات في دولة ثالثة. فخلال العقد الماضي غرمت الولايات المتحدة العديد من المؤسسات المالية على أساس أنها خرقت نظام العقوبات الثانوية، بما في ذلك حوالي اثنتي عشرة مؤسسة غالبيتها أوروبية 4. ويكفي أن تكون العملة المستخدمة لإجراء المعاملات المالية بين الأطراف الأجنبية هي الدولار الأمريكي حتى يتم اعتبارها من ضمن اختصاصات الولايات المتحدة.

وجدت العديد من المنظمات الإنسانية العاملة في مناطق النزاع مثل سوريا والصومال والأراضي الفلسطينية المحتلة واليمن نفسها ضمن هذه الفئة عالية المخاطر، وبالتالي تأثرت بشكل غير متناسب بعمليات إزالة المخاطر<sup>44</sup>. وقد كان لهذه العمليات تداعيات خاصة على إمكانية الاستفادة من خدمات شبكة البنوك المراسلة <sup>45</sup> والتي لها دور مهم في آليات وتدفقات التمويل للمنظمات، وخاصة عبر الحدود. تعتمد العديد من المنظمات الإنسانية بشدة على شبكة البنوك المراسلة لتحويل الأموال المخصصة للمساعدات الإنسانية لتنفيذ البرامج أو دفع رواتب الموظفين في الخارج، ونظراً للاختلافات في الإجراءات التنظيمية القائمة بين الدول، يجب أن تتأكد البنوك المراسلة من أنها لا تنخرط في تحويل الأموال غير المشروعة من المرسلين والمستلمين أو العكس من الذين لا تعرف هوياتهم. وقد تختار بالنتيجة، لغرض حماية أنفسها من الوقوع في أي انتهاك، وضع حد لعلاقاتها مع البنوك المرتفعة، فقد اتخذت بدورها مخاطر عالية، وهو ما يؤدي في النهاية إلى كسر السلسلة <sup>46</sup>. وما أن قنوات البنوك المراسلة أكثر عرضة للغرامات والتكاليف المرتفعة، فقد اتخذت بدورها تداير أكثر صرامة.

إن أي توقف لآليات وتدفقات التمويل يخاطر بتقويض قدرة المنظمات الإنسانية والمنظمات المحلية على تقديم الخدمات الأساسية ودفع رواتب الموردين والموظفين، مع عواقب سلبية واضحة. كما إن للقيود المالية المفروضة على المنظمات الإنسانية والمنظمات المحلية آثار سلبية أخرى، مثل التأخير في التحويلات الإلكترونية، وطلبات الحصول على وثائق إضافية غير عادية، وزيادة الرسوم وإغلاق الحسابات<sup>47</sup>.

بالنتيجة أدت آليات إزالة المخاطر بشكل واضح إلى إغلاق دور الأيتام في لبنان والسودان، وإلى إنهاء برنامج إغاثة الأقليات المضطهدة في بورما، وإلى إيقاف البرامج المدرسية لدعم الطلاب في أفغانستان نتيجة قطع التمويل مباشرة أو بطرق غير مباشرة، وذلك وفقاً لتقرير شبكة الأعمال الخيرية والأمنية 4. ولم تكن سوريا بالتأكيد استثناء فيما يتعلق بعمليات «إزالة المخاطر» والقيود المالية.

فعلى سبيل المثال، رفضت البنوك وشركات التصدير والنقل والتأمين رفضاً تاماً تقريباً مزاولة أي أعمال أو أنشطة تجارية في سوريا، بما في ذلك أي أنشطة مع المنظمات المحلية (غير الداعمة للحكومة السورية) التي تقدم المساعدة للمدنيين السوريين. كما أدى عدم وضوح أنظمة العقوبات المختلفة المفروضة على سوريا إلى دفع البنوك وشركات التأمين والشحن وموردي المواد الإنسانية الأساسية إلى تفضيل عدم التعامل مع أي شخص أو أي شيء له صلة بسوريا (ما يُعرف على نطاق أوسع باسم «الأثر المُثبَّط»).

<sup>43.</sup> كانت أكبر تسوية على سبيل المثال في عام 2014 مع BNP Paribas، والتي اضطرت إلى صرف ما يقرب من 9 مليارات دولار للسلطات الفيدرالية الأمريكية لانتهاكها قانون الصلاحيات الاقتصادية الطارئة الدولية وقانون التجارة مع العدو. ادعى مكتب مراقبة الأصول الأجنبية (OFAC) بأن BNP Paribas قام حتى عام 2012 بتنفيذ آلاف المعاملات إلى أو من خلال المؤسسات المالية الأمريكية مع أفراد أو دول أو كيانات مدرجة ضن القائمة السوداء من قبل الولايات المتحدة. وشملت برامج العقوبات السودان وإيران وكوبا، وفقاً لاتفاقية التسوية التي نشرتها OFAC في عام 2014. كما مُنع البنك من إجراء بعض المعاملات بالدولار الأمريكي لمدة عام.

Skype interview with Andrea Hall, Policy Counsel at Charity & Security Network, March 2020; Stuart Gordon and Sherine El Taraboulsi- -44

Humanitarian Policy Group, , "مكافحة الإرهاب، إزالة المخاطر المصرفية والاستجابة الإنسانية: مسار إلى الأمام-النتائج الرئيسية من أربع دراسات حالة", (McCarthy (2018)

https://bit.ly/2WZyQgf

<sup>45-</sup> يتم استخدام البنوك المراسلة عندما لا تكون هناك علاقة مالية مباشرة بين بنكين متواجدين في بلدان مختلفة. البنك الوسيط/المراسل هو طرف ثالث يستخدمه البنك المرسل لتسهيل التحويلات الدولية وتسويات الأموال في حال عدم وجود مثل هذه العلاقة.

International , "العمل الإنساني والجهاعات المسلحة غير الحكومية: تأثير القيود المصرفية على المنظمات في المملكة المتحدة", Tom Keatinge and Florence Keen)2017 -46

Security Department and International Law Programme, https://bit.ly/2X5TcVk

Rob Kuznia) 2017. "التدقيق في تمويل الإرهاب يعيق العمل الخيري في البلدان المتضررة "، Rob Kuznia) والإرهاب يعيق العمل الخيري في البلدان المتضررة ".

Cited in Rob Kuznia)2017. "إن التدقيق في تمويل الإرهاب يعيق العمل الخيرى في البلدان المتضررة", washington Post, https://wapo.st/2X32X6z,"

# تاریخ موجز للعقوبات علی سوریا

تخضع سوريا لعقوبات أمريكية منذ عام 1979، حيث وضعتها الولايات المتحدة ضمن قائمة الدول الراعية للإرهاب «على خلفية سياساتها المستمرة في دعم الإرهاب، واحتلالها السابق للبنان، وسعيها لامتلاك أسلحة الدمار الشامل وبرامج الصواريخ، وتقويضها لجهود الولايات المتحدة والجهود الدولية لتحقيق الاستقرار في العراق»، بحسب وزارة الخارجية الأمريكية <sup>49</sup>.

فرضت واشنطن عقوبات إدارية إضافية على سوريا في عام 1986، مشيرةً إلى أدلة على تورط سوري مباشر في محاولة لتفجير طائرة إسرائيلية. وفي كانون الأول/ديسمبر 2003، وقع الرئيس الأمريكي السابق جورج دبليو بوش على قانون «محاسبة سوريا واستعادة السيادة اللبنانية»، والذي فرض عقوبات إضافية على سوريا. وشملت القيود الجديدة، التي بدأت في أيار/مايو 2004، تجميد أصول سورية لجهات محددة استهدفتها العقوبات في البنوك الأمريكية أن وحظر الرحلات الجوية التجارية بين سوريا والولايات المتحدة، وتقييد حركة الدبلوماسيين السوريين في الولايات المتحدة. كما تم حظر الصادرات الأمريكية إلى سوريا، باستثناء المواد الغذائية والأدوية المستخدمة للأغراض الإنسانية.

وبعد انطلاق الحراك الشعبي السوري في منتصف آذار 2011، فرضت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وحميدة عقوبات جديدة ضد كيانات سورية اعتباراً من أيار/مايو 2011، حيث شملت الإجراءات العقابية أفراداً وكيانات بالإضافة إلى عقوبات ضد قطاعات معينة. وقد استُكملت هذه التدابير بعقوبات محددة الهدف فرضتها الأمم المتحدة وبلدان ومنظمات إقليمية أخرى، بما في ذلك اليابان وكندا وأستراليا وسويسرا والنرويج وتركيا وجامعة الدول العربية. حيث تم استهداف شخصيات سورية رئيسية من الهيئات السياسية والعسكرية والأمنية وكذلك رجال الأعمال والمستثمرين الذين برزت أسماؤهم خلال الحرب بسبب دعمهم لحكومة دمشق (من خلال العمل كواجهة للطبقة الحاكمة و/أو المشاركة في مختلف الأعمال التي تساعد الحكومة السورية على التهرب من العقوبات).

تستهدف العقوبات الموجهة ضد قطاعات معينة (sectoral sanctions) مجالات اقتصادية مختلفة مثل النفط والكهرباء وتكنولوجيا المعلومات والأنشطة المصرفية وغيرها $^{53}$ . وتخضع أهم البنوك السورية (ما في ذلك جميع البنوك

الحكومية) لعقوبات من عدد من الجهات المختلفة من بينها الولايات المتحدة (التي فرضت عقوبات أيضاً على بنكين من البنوك السورية الخاصة وهما بنك الشام، وبنك سورية الدولي الإسلامي) والاتحاد الأوروبي. وثمة العديد من أوجه الحظر الخاصة بتقديم خدمات مالية معينة، بما في ذلك الخدمات المتعلقة بالعملات للحكومة السورية وكذلك خدمات بيع أو شراء أو وساطة الذهب والمعادن الثمينة والماس سواء بشكل مباشر أو غير مباشر 5<sup>1</sup>. بالإضافة

<sup>49-</sup> لا يعني وجودك في قائمة الولايات المتحدة للدول الراعية للإرهاب بالضرورة أن تتوقف الدولة عن التجارة مع الدول الأخرى.

<sup>50-</sup> الصياغة الدقيقة هي: "أيقاف وحجب العمليات المالية الخاصة بأي ممتلكات يكون للحكومة السورية فيها أي مصلحة، من قبل أي شخص، أو فيما يتعلق بأي ممتلكات، تخضع لسلطة الولايات المتحدة". (الكونغرس (2003)، "قانون محاسبة سوريا واستعادة السيادة اللبنانية لعام 2003" (https://bit.ly/2yQTd7u)

US Department of State, (2020 -51), "العقوبات السورية ", US Department of State) -51

https://bit.ly/2XadSMS ,"سوريا: تمديد العقوبات ضد النظام لمدة عام واحد ", Council of European Union (2020 -52

<sup>53-</sup> تم إدراج شركة Tempbank الروسية، على سبيل المثال، في القائمة السوداء في عام 2014 لتقديمها ملايين الدولارات إلى البنك المركزي السوري والشركة السورية لتسويق النفط Sytrol، وكلاهما يخضع لعقوبات أمريكية. (تقرير سوريا (2020)، "قانون قيصر: آثار هامة طويلة الأمد، وأثر أقل أهمية قصيرة الأمد"، (https://bit.ly/2LsJRkO)

<sup>54-</sup> جوستين ووكر (2016)، "دراسة عن الأثر الإنساني للتدابير التقييدية الأحادية المتعلقة بسوريا"، لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ومكتب المنسق المقيم للأمم المتحدة في الجمهورية العربية السورية، https://bit.ly/2Z6480h ، ص .13

إلى ذلك، يُحظر تصدير توربينات الطاقة وقطع الغيار الخاصة بها إلى سوريا من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، فضلاً عن تصدير معدات الاتصالات إلى البلد أو استيراد المنتجات النفطية السورية.

جميع أنظمة العقوبات المطبقة ضد سوريا تتضمن على استثناءات وإعفاءات معينة تسمح باستمرار النشاط التجاري في السلع الزراعية والدوائية وغيرها من السلع غير الحساسة. إلا أن دمشق لا زال لديها تبادل تجاري نشط مع عشرات الدول، ويمكنها، نظرياً، استيراد أي منتج تقريباً من دول أخرى 55. ومع ذلك، فإن العقوبات المطبقة تعقد هذا الواقع بشكل عام، خاصة فيما يتعلق بالمنتجات التي توصف بأنها "سلع ذات استخدام مزدوج» (use goods) "65.

Caesar Syria Civilian Protec-) كانون الأول/ديسمبر 2019، وقع الرئيس الأمريكي دونالد ترامب على قانون قيصر لحماية المدنيين في سوريا (-201 وقام بتسريت (tion Act)، الذي نسب اسمه بشكل رمزي إلى المصور العسكري السوري - الذي أطلق عليه اسم "قيصر"- الذي انشق في عام 2013 وقام بتسريت عشرات الآلاف من الصور للمحتجزين الذين تم تعذيبهم حتى الموت في سجون الحكومة السورية $^{72}$ . هة احتمالات كبيرة بأن تسهم العقوبات الجديدة التي يفرضها قانون «قيصر» في زيادة الصعوبات أو المخاوف من التعامل مع سوريا $^{83}$ ، حيث يسمح مشروع القانون للرئيس الأمريكي بمعاقبة أي حكومة أو كيان خاص تثبت مساعدته للحكومة السورية أو أي من الجماعات أو الجهات المرتبطة بها، أو المساهمة في إعادة إعمار سوريا $^{82}$ . يمكن للرئيس الأمريكي أيضاً معاقبة أي شركة دولية أو فرد يستثمر في قطاعات الطاقة أو الطيران أو البناء أو الهندسة في سوريا، وكذلك أي جهة تقوم بإقراض الأموال للحكومة السورية.

https://bit.ly/2Ly6BA0 ," (آلعقوبات ضد سوريا: أين نقف منها الآن؟", The Syria Report) 2019 -55

<sup>56-</sup> يشير التعريف العام جداً للسلع ذات الاستخدام المزدوج إلى تلك السلع التي يمكن استخدامها للأغراض السلمية والعسكرية على حد سواء، وهذا التعريف بحد ذاته يؤدي إلى مشكلة خاصة من الناحية الإنسانية لأنه يشمل الأنابيب ومضخات المياه وقطع الغيار للمولدات الكهربائية والآلات الصناعية والعديد من أنواع معدات البناء الأساسية. أي معاملة تنطوي على مثل هذه السلع تحتاح مسبقاً للحصول على تراخيص محددة وهو ما يؤدي في النهاية إلى تكاليف إضافية وصعوبات في التمويل وتأخيرات طويلة في المعالجة. حمروع القانون جاء نتيجة لما يقرب من أربع سنوات من جهود المناصرة التي قادها التحالف من أجل سوريا الديمقراطية، وهي منظمة مقرها الولايات المتحدة تضم عدداً من المنظمات وهي "أمريكيون من أجل سوريا حرة"، و"المجلس السوري الأمريكي"، و"مسيحيون سوريون من أجل السلام"، و"فرقة عمل الطوارئ السورية". ويعتبر قانون قيصر أهم مجموعة من الإجراءات تتخذها واشنطن ضد الحكومة السورية وحلفائها في سوريا.

Congress.Gov (2019), "H.R.31 -58 -قانون قيصر لحماية المدنيين السوريين ــ 2019 - Congress.Gov (2019), "H.R.31 -58

<sup>95-</sup> القسم 102 - العقوبات المتعلقة بالأشخاص الأجانب الذين يشاركون في معاملات أو أنشطة معينة، بما في ذلك الأشخاص والكيانات المتضمنة في المادة (هـ) والتي "تقدم عن دراية، بشكل مباشر أو غير مباشر، خدمات إنشائية أو هندسية مهمة لحكومة سوريا".

# أطر منح التراخيص في ظل العقوبات السورية

من الناحية النظرية، تسمح جميع أنظمة العقوبات (ما في ذلك أنظمة العقوبات متعددة الأطراف أو المستقلة) باستمرار التجارة في السلع الأساسية ومواصلة الأنشطة الإنسانية في سوريا. لكن من الناحية العملية، فقد يكون الإطار العام لمنح التراخيص في الواقع معقداً ومربكاً وغير واضح وقد تكون التكاليف المرتبطة بضمان الامتثال مرتفعة للغاية بالنسبة للعديد من المؤسسات (الربحية وغير الربحية على حد سواء). وهذا هو الحال تماماً بالنسبة للعقوبات العالمية التي باتت تتسم باستخدامها المتزايد لإجراءات مركبة ومتداخلة ولا يتم التخطيط لها أو إنفاذها بشكل منسق وجماعي06.

على سبيل التوضيح، يقوم مكتب مراقبة الأصول الأجنبية (OFAC) بتطبيق وتنفيذ العقوبات الأمريكية، في حين تتحمل وزارة التجارة الأمريكية مسؤولية الأسئلة المتعلقة بتصدير السلع. يصدر مكتب مراقبة الأصول الأجنبية ثلاثة أنواع من التراخيص المتعلقة بسوريا (رخصة عامة وتراخيص محددة تتعلق بشمال غرب البلاد والشمال الشرقي منها). ويوجد أيضاً ترخيص عام مخصص للأمم المتحدة وللوكالات المتخصصة، بما في ذلك الجهات المستفيدة من المساعدات (ويرجع ذلك جزئياً إلى أن جزءاً كبيراً من أنشطة الأمم المتحدة يمر من خلال النظام المالي الأمريكي). إن أنشطة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) مشمولة بالرخصة العامة، ويشمل ذلك دفع رواتب الموظفين والمقاولين والجهات المستفيدة، أما فيما يتعلق بالتراخيص المخصصة لأقاليم بعينها فإن مكتب مراقبة الأصول الأجنبية يشترط على الجهات المستفيدة تقديم كم كبير من التقارير والسجلات 16.

أما بالنسبة إلى الاتحاد الأوروبي فإن تنفيذ الإجراءات التقييدية يتم من خلال قرار تصدره السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP) (حيث يتم فرضه على مستوى الدول الأعضاء ويتضمن إجراءات حظر الأسلحة وحظر السفر) ولوائح المجلس الأوروبي (وهي لوائح ملزمة لمواطني الاتحاد الأوروبي والشركات وتشمل قيوداً تجارية ومالية بما في ذلك تجميد الأصول). ثمة استثناءات في هذه الإجراءات تسمح بمنح التراخيص للأنشطة الإنسانية، وتعتمد هذه الاستثناءات على التقييم الذاتي من قبل المنظمات والجهات الأخرى ولا تقتضي الحصول على إذن. يعتمد الاستثناء على الصياغة التي تقرها لائحة مجلس الاتحاد الأوروبي والتي يتم المستندة انظمة العقوبات السارية، وغالباً ما يتم تضمين أمثلة عما يمكن اعتباره "مساعدة إنسانية" ضمن لائحة المجلس. في المقابل تحتاج الإجراءات المحالات شيوعاً في هذا المجال الإفراج عن الأموال أو إتاحة الموارد الاقتصادية للشخاص معينين. وقد يتم أيضاً منح استثناءات معينة فيما يتعلق بالمساعدات الإنسانية، وغالباً ما تخضع هذه الاستثناءات لشروط صارمة تحتاج السلطات الوطنية المسؤولة عن تقييم الطلبات إلى استيفائها والتحقق منها<sup>62</sup>.

<sup>60-</sup> الدكتورة إريكا موريه، اتصال شخصى، 25 مايو 2020.

<sup>61-</sup> الدكتورة إريكا موريه، اتصال شخصي، 25 مايو 2020.

<sup>62-</sup> الدكتورة إريكا موريه، اتصال شخصى، 25 مايو 2020.

# نظام الحوالة

إن البديل بالنسبة لكثير من المنظمات المحلية والمنظمات الدولية هو التعامل مع القطاع المالي غير الرسمي (نظام الحوالة بشكل رئيسي) في سوريا وذلك على الرغم من المخاطر التي ينطوي عليها ذلك. قد تكون بعض مكاتب وسطاء الحوالة مرخصة رسمياً من قبل السلطات لكن غالبيتها ليست كذلك، وقد أثبتت دراسة أجراها المجلس النرويجي للاجئين في عام 2015 "استخدام عدد من الأنظمة غير الرسمية لتحويل القيم المالية (Informal Value Transfer Systems) لتجنب العمل مع القطاع المصرفي الرسمي"، وأضافت إلى أنه في المناطق التي لا تسيطر عليها الحكومة في سوريا، حيث "الحاجة ملحة للغاية لتأمين المساعدات الإنسانية، يتم استخدام الحوالات غير المسجلة لتغطية التكاليف التشغيلية للمنظمات وإيصال الدفعات لمورديها، وتمثل هذه الحوالات نظام المعاملات المالية الوحيد القابل (بشكل جزئي) للتطور والتوسع»63. توصل تقرير آخر أجرته جوستين ووكر لصالح مؤسسة الإسكوا التابع للأمم المتحدة في عام 2016 إلى استنتاجات مماثلة تفيد بأن "المنظمات الدولية التي تم إجراء مقابلات معها ضمن تلك الدراسة أفادت بأن الطريقة الوحيدة القابلة للتطبيق لتحويل الأموال لتمويل العدد المتزايد بشكل كبير من المشاريع التي تدريها عبر سوريا، هي عبر شبكات غير رسمية وغير مصرفية" 64.

### نظام الحوالة

يعد نظام الحوالة أحد أنظمة التحويلات المالية الدولية، وتعمل هذه الأنظمة تحت أسماء مختلفة وفي مناطق مختلفة من العالم. نظام الحوالة هو قناة غير رسمية لتحويل الأموال من موقع إلى آخر من خلال مقدمي الخدمة والمعروفين باسم «دور الحوالة». وقمثل الغالبية العظمى من معاملات الحوالة تحويلات يرسلها العمال المهاجرون الذين يعيشون في بلد "متقدم" إلى بلادهم والتي غاللاً ما تكون من الدول النامة 65.

سلطت الأبحاث السابقة الضوء على المشاكل والصعوبات التي تواجهها المنظمات المحلية والدولية العاملة في الشأن السوري، لا سيما فيما يتعلق بالأموال التي يتم احتجازها بين البنوك المراسلة والمصارف المتلقية لفترات معينة معينة من الزمن أو بالنسبة لمصارف محددة، أو الحالات التي اضطرت معها المنظمات إلى إعادة تنظيم أولويات برامجها بحيث تركز على مناطق أقل "إثارة للجدل"، وكذلك الحالات التي قامت فيها المنظمات بإغلاق المشاريع المخطط لها بعد أن قامت البنوك إما بحظر أو إغلاق حساباتها<sup>66</sup>. على سبيل المثال، في مسح أجري في الفترة من كانون الثاني/يناير إلى آذار/مارس 2018

<sup>63-</sup> المجلس النرويجي للاجئين (2015)، "التحويلات المالية إلى سوريا، كيف تعمل، متى وكيف"، https://bit.ly/2T6TeL6 ، ص 2

UN Economic and Social Commission for Western Asia ,"دراسة عن الأثر الإنساني للتدابير التقييدية أحادية الجانب المتعلقة بسوريا", Justine Walker (2016 -64 and Office of the UN Resident Coordinator in the Syrian Arab Republic, https://bit.ly/2Z648oh , pp.15-16

IMF, Volume 39, Number 4, https://bit.ly/2WYcmfD , "نظام الحوالة", (Mohammed El-Qorchi (2002 -65

See Sue Eckert with Kay Guinane and Andrea Hall (2017), "Financial Access for Nonprofit Organizations: An Evidence Base for Policy Action", -66 Center for Financial Inclu- , "قل المنظمات والإغاثة الإنسانية", (Charity & Security Network, https://bit.ly/2T6iKA7; Tess Johnson (2016), "ما تزيل المخاطر المصرفية على الاستجابة (sion, https://bit.ly/2yZZ8XJ; Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding and Rawaad Mahyub (2018) الإنسانية للأزمة السورية", Humanitarian Forum, HPG and the London School of Economics and Political Science (LSE), https://bit.ly/2z3T3JI

من قبل الائتلاف السوري للتنمية والإغاثة (CODSSY) وثلاث من المنظمات المشاركة فيه (ASML/SYRIA<sup>67</sup> مبادرة من أجل سوريا جديدة، ومنظمة النساء الآن<sup>68</sup>، تبين أنه من بين 25 جمعية فرنسية-سورية تم إجراء مقابلات معها أكدت 96 بالمئة منها بأنها واجهت صعوبات مصرفية، كما أبلغت 72 بالمئة من مجموع المنظمات التي تحت مقابلتها عن مواجهتها لصعوبات في استلام الأموال أو تحويلها من وإلى الخارج، بينما أكدت 80 بالمئة من هذه المنظمات على أنها حرمت من الخدمات المالية، فيما أشارت 44 بالمئة منها إلى أن البنوك قامت بإغلاق حساباتها<sup>69</sup>. وقد أجرى الائتلاف السوري للتنمية والإغاثة تحليلاً مكمًّلاً للتحليل السابق للنظر في كيفية تطور العلاقات التي تربط المنظمات الفرنسية-السورية ببنوكها بعد عام واحد<sup>70</sup>.

إلى جانب ذلك، يؤدي ضعف الشفافية فيما يتعلق بمصدر ووجهة التحويلات المالية التي يتم تنفيذها عبر شبكات الحوالة إلى مشاكل للسلطات والبنوك ولا سيما في تحديد دور هذه الشبكات في اقتصاديات الدول المرسلة أو المستقبلة، أو دورها في تمويل الأنشطة غير القانونية والشبكات الإجرامية والتنظيمات الإرهابية. ويمكن لهذه الشبكات أن تساهم في تسهيل تهريب الأموال لصالح عمليات مالية غير قانونية أو غايات غير مشروعة مثل شراء الأسلحة وتهريب الآثار والنفط. وكثيراً ما استخدمت عمليات التحويل هذه في تمويل الأطراف المتحاربة، بما في ذلك الكيانات الإرهابية 7.

منذ عام 2019، بدأت بعض المنظمات الدولية باستخدام بطاقة أمانة كارد<sup>72</sup> (Amanacard) في بعض مناطق شمال غرب سوريا لتحويل الأموال إلى الأموال العمال والموظفين أو الشركات المحلية المنظمات المحلية كبديل عن نظام الحوالات. تسمح هذه البطاقة للحكومات والمؤسسات الخيرية بتحول الأموال للعمال والموظفين أو الشركات المحلية أو المرافق الصحية والتعليمية<sup>72</sup>. وفي هذا السياق تشير الدكتورة إدوينا طومسون إلى أن أمانة كارد هي عبارة عن منصة رقمية «تساعد نقاطاً ذات قيمة ثابتة على التنقل بين الحسابات بحيث تعكس قيمتها المشتريات الفعلية للسلع والخدمات». ويوضح مقال نشر في فبراير 2020 عملية تحويل الأموال من خلال بطاقة أمانة كارد على النحو التالى:

«يملك أصحاب الحسابات بطاقة مصرفية بالفعل، لكن هذه البطاقة لا يمكن استخدامها إلا بعد إنشاء حساب رقمي آمن (عبر تطبيق الهاتف المحمول) وبعد أن يقوم فريق الشركة بالتحقق منه على أرض الواقع. ويتم تأكيد المعاملات الرقمية من خلال التوقيعات الإلكترونية بين الطرفين، وهو ما يزيل احتمال وقوع الاحتيال كما يحدث في البدائل التقليدية الورقية المكتوبة بخط اليد» 74.

إلا أن هذه الطريقة لتحويل الأموال في سوريا تعمل فقط في مناطق معينة من الشمال الغربي، وهي المناطق التي تقع خارج سيطرة الحكومة السورية.

<sup>67-</sup> منظمة تعمل في المجال الإعلامي، أنظر موقع المنظمة: https://asmlsyria.com

<sup>68-</sup> منظمة تعمل في مجال حقوق المرأة. أنظر موقع المنظمة: https://women-now.org/our-history/

<sup>69- (</sup>Syrian Development and Relief Collective) (CODSSY) (كيف تعرقل المؤسسات المالية الفرنسية العمل الإنساني في سوريا"، (Syrian Development and Relief Collective) (CODSSY) (CODSSY) (CODSSY) (19-69). https://bit.ly/3dMgiXB

<sup>70.</sup> مجموعة التنمية والإغاثة السورية (2019), "Jusqu›à quand sera-t-il défendu d›aider les civils Syriens?", pdf

in Salam Said editor, Local Economies in Syria ,"سوق الحوالة في سوريا آلياته وآثاره على الاقتصاد", (Mohammad al-jssem and Omar al-Obaid)2019 -71

Divisions and Dependencies, (Friedrich-Ebert-Stiftung, Germany, Berlin), https://bit.ly/2X77qGJ

https://www.amanacard.com/what-we-do انظر هنا لمزيد من التفاصيل -72

<sup>73-</sup> Mark Ludlow), "كيف ترسل المال إلى منطقة حرب ", Mark Ludlow)

Mark Ludlow)2020 -74, "كيف ترسل المال إلى منطقة حرب ", Mark Ludlow)2020

## أي مستقبل تواجهه المنظمات في سوريا؟

تعمل قنوات تحويل الأموال ضمن سوريا أو إليها بشكل مختلف اعتماداً على المناطق الجغرافية المجاورة الثلاث وهي تركيا، كردستان العراق ولبنان (أنظمة الحوالة، البنوك، شركات تحويل الأموال، أو دائرة البريد والتلغراف التركية (المعروف باسم PTT)<sup>57</sup>.

منذ بداية الحراك الشعبي في سوريا، تم استخدام ثلاث منهجيات لتوفير -uger الإستجابة الإنسانية في سوريا وهذه المنهجيات هي: البرمجة العادية (gnimmargorp ral والمساعدة عبر خطوط النزاع (enilssorc) وعبر الحدود (redrob-ssorc). منذ عام 2102، تعمل معظم المنظمات وفقاً لمنهجية المساعدة «عبر الحدود» ضمن المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة وهي تقوم بتقديم المساعدات الإنسانية من خلال تركيا والعراق والأردن ولبنان. على مدار العام الماضي، مازالت المساعدة عبر الحدود تعتبر الطريقة الأساسية لتلبية الاحتياجات في مناطق الشمال الغربي الواقعة خارج سيطرة الحكومة السورية، فيما يستخدم مزيج من المساعدات عبر الحدود والمساعدات عبر خطوط النزاع ضمن مناطق الشمال الشرقي. أما في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة فيتم تقديم الخدمات الإنسانية من خلال المساعدات عبر الحدود، وعبر خطوط النزاع، وذلك من دمشق 5.

على مدى السنوات الأخيرة، سعى مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة إلى تبني تدابير لضمان إيصال المساعدات الإنسانية إلى المناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة السورية. وفي هذا السياق، تجيز العديد من قرارات مجلس الأمن تنفيذ العمليات الإنسانية عبر الحدود وعبر خطوط التماس بإذن من الحكومة السورية أو حتى دون إذنها: (قرار مجلس الأمن رقم 1912 (كانون الأول/ديسمبر 2014)؛ قرار مجلس الأمن رقم 2199 (شباط/فبراير 2014)؛ وقرار مجلس الأمن رقم و218 (شباط/فبراير 2014)؛ وقرار مجلس الأمن رقم واحد. لكن في كانون الثاني/يناير 2020، قرر مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة مواصلة تقديم المساعدات عبر الحدود حصراً من خلال معبري باب السلام وباب الهوى في تركيا ولمدة ستة أشهر فقط بدلاً من عام واحد (واستبعد كلاً من معبري اليعربية والرمثا على الحدود السورية مع العراق والأردن على التوالي، اللذين كانا العربية والرمثا على الحدود السورية مع العراق والأردن على التوالي، اللذين كانا الحكومة السورية، على أن يتم تنسيق جميع العمليات الإنسانية مع دمشق، خاصة وأن بعض هذه المناطق الحدودية شهدت رسمياً عودة جزئية أو كاملة لسلطة الحكومة السورية.

<sup>75-</sup> الدكتورة إيريكا موريه، اتصال شخصى، 29 مايو 2020.

<sup>76-</sup> الدكتورة إيريكا موريه، اتصال شخصى، 29 مايو 2020.

<sup>77-</sup> United Nations)2020), "تجنب موعد منتصف الليل ، مجلس الأمن يمدد تفويض تسليم المساعدات عبر الحدود إلى سوريا ، اعتماد القرار 2020) بالتصويت المسجل", https://bit.ly/361oSz0)

#### تاريخ المساعدات السورية عبر الحدود:

تبنى مجلس الأمن الدولي - بإجماع أعضائه الخمسة عشر - القرار 2015 لعام 2014، الذي يسمح بإيصال المساعدة الإنسانية للمدنيين خارج المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة من خلال أربعة معابر حدودية في جنوب وشرق وشمال سوريا بعد إخطار الحكومة السورية. وقد مكّن ذلك المنظمات الإنسانية، ولا سيما السورية منها، من توسيع ودعم المساعدة الإنسانية عبر الحدود وعبر خطوط النزاع. في عام 2014 وبعد قراري مجلس الأمن الدولي 2139 و2875 و3163، تم تأسيس صندوق التمويل الإنساني للمساعدة العابرة للحدود في سوريا (Syria Cross-border Humanitarian Fund -SCHF) وهو صندوق مشترك متعدد الجهات المانحة. يشمل المستفيدون من صندوق (SCHF) المنظمات السورية والدولية، ومنظمة الصليب الأحمر والهلال الأحمر ووكالات الأمم المتحدة. اعتمدت بنية نظام المساعدة الإنسانية في البداية مقاربة تتعامل مع سورية "ككتلة واحدة"، شاملة مراكز تكميلية في عمان وغازي عنتاب وأربيل وبيروت ودمشق. وقع. عثل قرار إيصال المساعدات عبر الحدود رقم 2449 إطاراً وانونياً أساسياً لهذه المقاربة الإقليمية. وحتى الآن، يتم التنسيق الإقليمي انطلاقاً من العاصمة الأردنية عمان، لكن دور عمان كمركز للمساعدات العابرة للحدود أخذ يتضاءل باستمرار منذ أن استعادت الحكومة السورية السيطرة على أراضيها الجنوبية من تقييدات الوصول من دمشق إلى أجزاء أخرى من البلاد. تعتبر بيروت مركزاً (ولو أنه غير رسمي) للدعم اللوجستي والتنسيقي من تقييدات الوصول من دمشق إلى أجزاء أخرى من البلاد. تعتبر بيروت مركزاً (ولو أنه غير رسمي) للدعم اللوجستي والتنسيقي ولو وبخاطر بتشتيت الجهود وه.

في الوقت نفسه، انحسرت المناطق التي كانت خارج سيطرة الحكومة السورية بشكل كبير في السنوات الأخيرة، خاصة بعد أن نجحت القوات الموالية للحكومة في إعادة السيطرة على الغوطة الشرقية ومحافظة درعا في نيسان/أبريل وتموز/يوليو 2018 على التوالي. ومن مجموع السكان المقدر بحوالي 12 مليوناً في شباط/فبراير 2020، كان قرابة 15 مليون نسمة يعيشون في مناطق يسيطر عليها النظام<sup>8</sup>.

فضلاً عن ذلك، أصبحت ظروف العمل صعبة بشكل متزايد في إدلب منذ أن سيطرت هيئة تحرير الشام على أجزاء كبيرة من المنطقة بعد إزاحتها لكافة الجماعات المعارضة المسلحة الأخرى من المنطقة في كانون الثاني/يناير 2019، فيما لا يزال الشمال الشرقي الذي تسيطر عليه قوات سوريا الديمقراطية تحت التهديد المتواصل باجتياح عسكري تركي وشيك وإمكانية الاقتحام من قبل الحكومة السورية.

خلق هذا الوضع ديناميكية جديدة بين المنظمات الإنسانية والمنظمات المحلية، ما دفع أعداداً متزايدة منها لمحاولة تسجيل قيودها في دمشق والعمل داخل المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة السورية. بالإضافة إلى ذلك، فإن الحكومة السورية تشترط تسليم الغالبية العظمى من المساعدات الإنسانية من خلال الهلال الأحمر العربي السوري وبدرجة أقل الأمانة السورية للتنمية (Syria Trust for Development)؛ والمنظمتان تعملان تحت سيطرة الحكومة، وكذلك عبر شبكات أخرى من المنظمات الخيرية أو الدينية أو تلك التي يديرها رجال أعمال على صلة بالحكومة السورية، والتي تعتبر قريبة من السلطات أو لا تعارضها. رفضت دمشق بشكل عام ترخيص منظمات الإغاثة والوكالات التي تخطط للعبور من دمشق إلى الأراضي غير الخاضعة لسيطرة الحكومة 28.

<sup>78-</sup> OCHA) 2020, "صندوق سوريا الإنساني عبر الحدود", OCHA) 2020

<sup>79- 2019), &</sup>quot;الأزمة الإقليمية في سوريا ، تحليل الأزمة الإنسانية لعام 2019), "الأزمة الإقليمية في سوريا ، تحليل الأزمة الإنسانية لعام 2019), "الأزمة الإقليمية في سوريا ، تحليل الأزمة الإنسانية لعام 2019), "الأزمة الإقليمية في سوريا ، تحليل الأزمة الإنسانية لعام 2019), "الأزمة الإقليمية في سوريا ، تحليل الأزمة الإنسانية لعام 2019), "الأزمة الإقليمية في سوريا ، تحليل الأزمة الإنسانية لعام 2019), "الأزمة الإقليمية في سوريا ، تحليل الأزمة الإنسانية لعام 2019), "الأزمة الإقليمية في سوريا ، تحليل الأزمة الإنسانية لعام 2019), "الأزمة الإقليمية في سوريا ، تحليل الأزمة الإنسانية لعام 2019), "الأزمة الإقليمية في سوريا ، تحليل الأزمة الإنسانية لعام 2019), "الأزمة الإنسانية الإنسانية الإنسانية الإنسانية الإنسانية الإنسانية الإنسانية الإنسانية الإنسانية الإنسا

World Bank -80, "تنقل النازحين السوريين: تحليل اقتصادى واجتماعي", World Bank -80

February 2020, 24, https://bit.ly/2TO2BjP , "واجتماعي", World Bank -81

<sup>82- 2020 (</sup>Human Rights Watch), "سوريا: القيود على المساعدات تعيق الاستجابة لكوفيد 19", https://bit.ly/2WAq4Xd

من جانبها، تعمل وكالات الأمم المتحدة في الغالب تحت الرقابة الصارمة للحكومة السورية من مركزها الرئيسي في دمشق (ما في ذلك برنامج الغذاء العالمي ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين (الأونروا)، إلى جانب حوالي اثني عشر منظمة دولية)<sup>8</sup> يتم نقل قرابة 60 بالمئة من جميع عمليات المساعدة التي تنفذها الأمم المتحدة في سوريا عبر الهلال الأحمر العربي السوري، بينما تعاون مكتب مفوضية شؤون اللاجئين في سوريا أثناء الحرب مع الأمانة السورية للتنمية. بين عامي 2012 و2016 أنفقت مفوضية شؤون اللاجئين 7.7 مليون دولار من خلال الأمانة السورية للتنمية، وخصص مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية OCHA أكثر من 751,000 دولار "للأمانة" في عام 186 من عليم المعارضة من أفادت التقارير بمصادرة السلطات السورية الإمدادات الطبية من شاحنات الأمم المتحدة التي كانت متجهة إلى الأراضي التي تسيطر عليها المعارضة من داعمق، زاعمة أنها قد تستخدم لعلاج المقاتلين 85.

دمشق لم تتردد خلال انتشار وباء كورونا (COVID-19) في منع و/أو تقييد وكالات المساعدة الدولية والمحلية من نقل الإمدادات إلى المناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة (هيومن رايتس ووتش 2020). وقد زاد هذا الوضع مصاعب المنظمات الإنسانية الدولية مثل منظمة الصحة العالمية التي تعمل بالتنسيق مع وزارة الصحة السورية والمؤسسات التابعة لها كشركاء رئيسيين في مواجهة وباء كورونا، بينما تحاول عدم التعامل مع الجهات الفاعلة الأخرى في المناطق الخارجة عن سيطرة الحكومة.

تثير هذه التحديات المختلفة تساؤلات حول كيفية تأثير هذه القيود على المنظمات الإنسانية والمنظمات المحلية في عملها اليومي وعملياتها في سوريا، وما إذا كانت تشكل تحديات جدّية وتنظيمية أمام استمرارها في تقديم المساعدات الحيوية، الإنسانية والتنموية، للسوريين داخل وخارج البلاد. وكما ذكر أعلاه، فإنه حتى عام 2018، تم تقديم 853 مليون دولار أمريكي من المنح، بما يعادل نحو 16 بالمئة من إجمالي المساهمات، عبر المنظمات المحلية.

Hu- , "تأثير إزالة المخاطر المصرفية على الاستجابة الإنسانية للأزمة السورية", -Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding and Rawaad Mahyub)2018 -83 manitarian Forum, HPG and the London School of Economics and Political Science (LSE), https://bit.ly/2z3T3JI

<sup>84-</sup> Haid Haid)2019), "المساعدات الأساسية في سوريا: إطار عمل للوكالات الدولية", (Haid Haid)2019), "المساعدات الأساسية في سوريا:

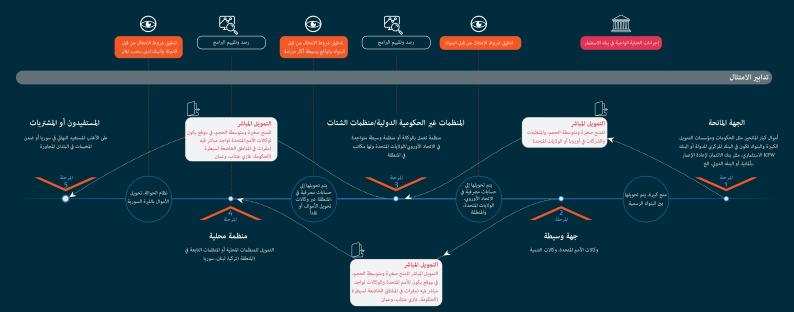
<sup>85-</sup> Colum Lynch)2020, "الانحناء لروسيا، الأمم المتحدة توقف التمويل للإغاثة المتعلقة بالجائحة في شمال شرق سوريا", Colum Lynch)2020.

# الدائرة المالية (Financial Circuit) وتحديات المساعدة الإنسانية إلى سوريا

منذ عام 2014 تواجه المنظمات العاملة في الشأن السوري و/أو تلك التي تنشط داخل البلاد عقبات متزايدة في تعاملاتها مع البنوك والمؤسسات المالية على مختلف المستويات، وقد تم تناول هذا المسار سابقاً في عدة دراسات مختلفة 86.

هناك اختلافات في العمليات واللوائح المالية بحسب الدول وطبيعة المنظمات، وسيتتبع هذا التقرير المراحل المختلفة للدائرة المالية، بدءاً من فتح الحساب المصرفي، مروراً بعمليات التحويل، وصولاً إلى عواقب هذه المشاكل. تفصل الدراسة كذلك بين المنظمات المرخصة خارج سوريا وتلك الموجودة داخل البلاد. الأقسام التالية تقدم نتائج البحث الخاصة بنا إلى جانب نتائج الدراسات الأخرى.

86- Hu-, "تأثير إزالة المخاطر المصرفية على الاستجابة الإنسانية للأزمة السورية", (Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding and Rawaad Mahyub)2018, "دراسة عن (manitarian Forum, HPG and the London School of Economics and Political Science (LSE), https://bit.ly/2z3T3JI; Justine Walker (2016) UN Economic and Social Commission for Western Asia and Office of the UN Resident Coordinator, "العمل الإنساني والجماعات المسلحة غير الحكومية: تأثير القيود (in the Syrian Arab Republic, https://bit.ly/2Z648oh; Tom Keatinge and Florence Keen (2017) المصرفية على المنظمات في المملكة المتحدة", International Security Department and International Law Programme, https://bit.ly/2X5TcVk



# تحدي اللوائح القانونية والمالية

بالنسبة لعدد من المنظمات المنخرطة في أنشطة تتعلق بسوريا، تبدأ المشاكل والتحديات مع محاولة فتح حساب مصرفي في بلدهم و/أو الحاجة إلى الالتزام بهتطلبات امتثال معينة. وفقاً لمقابلات جرت ضمن هذه الدراسة، تم رفض فتح حساب مصرفي في السويد لمنظمة غير حكومية تعمل لدعم اللاجئين السوريين في تركيا لمجرد ورود اسم سوريا في الطلب<sup>78</sup>، كان ذلك في آذار/مارس 2020، لكنه تتكرر كثيراً في دول أخرى، مثل المملكة المتحدة وهولندا والولايات المتحدة، وكذلك حين تعلق الأمر بسلطات قضائية أخرى "عالية المخاطر" من التي تواجه عقوبات أكثر تعقيداً أو لوائح أوسع، بما في ذلك إيران وفنزويلا وكوريا الشمالية (كوريا الديمقراطية)<sup>88</sup>، حيث قوبلت طلبات بعض المنظمات بفتح حساب مصرفي بالرفض لهذه الأسباب.

### فرنسا

واجهت عدة منظمات سورية أنواعاً مختلفة من الصعوبات في فرنسا من أجل فتح حساب مصرفي أو تنفيذ التحويلات المالية. في حالة الشبكة السورية لحقوق الإنسان (SNHR)، رفض البنك على سبيل المثال فتح حساب لأن أعضاء مجلس الإدارة سوريون ق. كما واجهت منظمة "النساء الآن من أجل التنمية" صعوبات متعددة في محاولة فتح حساب مصرفي جديد بعد إغلاق حسابين سابقين لها. حيث تم إغلاق حسابها الأول لدى بنك بوستال بعد أن ادعى البنك أن المنظمة لم "تقدم مبررات قوية للتحويلات والمدفوعات التي تمت من الحساب"، بينما أغلق الحساب الثاني من طرف بنك سوسيتيه جنرال مستنداً إلى «سياساته المصرفية الخاصة التي لا تقدم الخدمات للمنظمات» و".

في استطلاعنا هذا، وكذلك في الاستطلاع الذي أجراه الائتلاف السوري للتنمية والإغاثة، تعرضت 12 منظمة غير حكومية على الأقل (ستة في بحثنا) لإغلاق حساباتها المصرفية دون مبررات. وكما هو موضح في تقرير الائتلاف السوري للتنمية والإغاثة، «فقد أصبح من الصعوبة بمكان على المنظمات من جميع الأحجام في فرنسا ومنذ عام 2014، إدارة الأموال التي تهدف إلى دعم المدنيين السوريين "أو. وقد عزا مؤلفو التقرير ذلك إلى السياق السياسي المحيط بجهود مكافحة الارهاب، والتي امتدت تداعياتها إلى المجال المالي. بدورها دعت السلطات الفرنسية منذ عام 2015 إلى تنفيذ أكثر صرامة "للمبدأ الوقائي/precautionary principle " من قبل المؤسسات المالية أذا لم تخضع لمتطلبات المراقبة. وبين عامي 2015 الفرنسية للبنوك والتأمينات إلى تنفيذ عمليات تدقيق إضافية ومعاقبة المؤسسات المالية إذا لم تخضع لمتطلبات المراقبة. وبين عامي 2016 ومصرفاً بقيمة الرقابة الاحترازية الفرنسية وهيئة اتخاذ القرار بتفتيش 52 بنكاً وشركة تأمين، وهي عملية أدت إلى معاقبة أحد عشر مصرفاً بقيمة إجمالية بلغت 6,47 مليون يورو "و.".

### المملكة المتحدة

واجه عدد من المنظمات السورية في المملكة المتحدة تحديات مختلفة ابتداءً من العام 2011 في مسائل متعلقة بتأسيس وإدارة الحسابات المصرفية، حتى أن بعضها فشل في فتح حساب $^{99}$ . على سبيل المثال صرحت مؤسسة فكر وبناء (Rethink Rebuild Society)، وهي منظمة مجتمعية تعمل من أجل تحسين حياة السوريين في مدينة مانشستر، عام 2015، أنها كشفت عن "سياسة منهجية" للبنوك تلجأ خلالها هذه

<sup>87-</sup> مقابلة مع منظمة سورية غير حكومية مقرها ألمانيا، أبريل 2020

<sup>88-</sup> الدكتورة إريكا موريه، اتصال شخصى، 14 مايو 2020

<sup>89-</sup> مقابلة مع عضو الشبكة السورية لحقوق الإنسان (SNHR) عبر البريد الإلكتروني، فبراير 2020

<sup>90-</sup> مقابلة مع عضو منظمة النساء الآن من أجل التنمية، فبراير 2020

<sup>91-</sup> Syrian Development and Relief Collective) (CODSSY) (CODSSY), "هل المساعدة مسموح بها؟ كيف تعرقل المؤسسات المالية الفرنسية العمل الإنساني في سوريا"، https://bit.ly/3dMgiXB p.4

<sup>92-</sup> المرجع السابق. p4

<sup>93-</sup> المرجع السابق. p5

<sup>94-</sup> مقابلة مع عضو في منظمة غير حكومية مقرها المملكة المتحدة، يناير 2020

الأخيرة إلى لوائح الامتثال للعقوبات أو تتذرع بالأوضاع غير المستقرة في سوريا كمبرر لرفض تقديم خدماتها للجمعيات الخيرية السورية 50.

كما تعرض حساب منظمة يد بيد لأجل سوريا (Hand in Hand for Syria)، وهي منظمة إنسانية، للإغلاق من قبل HSBC، بعد ثلاثة أشهر من فتحه في أيار/مايو 2011°6. وبرر موظفو البنك الإغلاق بقولهم إنهم لا يريدون التورط في أي شيء يتعلق بسوريا. تمكنت هذه المنظمة بعد ذلك من تحويل حسابها إلى بنك المملكة المتحدة نات ويست، وهو فرع من مجموعة رويال بنك أوف سكوتلاند (RBS)، ولكن بخدمات محدودة. حيث كان لدى المنظمة حساب على الإنترنت فقط، ولم يُسمح لها إلا باستخدام الجنيه الاسترليني [العملة البريطانية] وليس العملات الأخرى. كما توجب على المنظمة تأكيد جميع تحويلاتها شخصياً في المقر الرئيسي للبنك الذي يستضيف الحساب 90. وشهدت منظمات أخرى إغلاق حساباتها من قبل HSBC، وذلك بسبب أنشطتها في سوريا والمخاوف بشأن قوانين مكافحة الإرهاب 980.

في حالة أخرى، أبلغ أحد البنوك منظمة غير حكومية مقرها في المملكة المتحدة أن سوريا منطقة صراع ينشط فيها العديد من الجماعات المسلحة غير الحكومية، وأن "من المستحيل ضمان أن الأموال المطلوبة للمشاريع المخطط لها لن تخرج عن مسارها، وبالتالي فإن التحويلات إلى سوريا كانت أعلى من عتبة أخطار البنك ولن تتم معالجتها" وبالمثل، أمضت منظمة غير حكومية رفيعة المستوى ما يقرب من عام في الرباطة المرتبطة بطلبها لفتح حساب إيداع أساسي (أي حساب غير مستخدم لتحويل الأموال)، لكنها باءت بالفشل في محاولاتها 1000.

### ألمانيا

في ألمانيا، أغلقت المصارف التجارية الخاصة عدة حسابات للمنظمات أو الكيانات السورية العاملة في المسائل المتعلقة بسوريا. وشمل ذلك المنظمات التي ليس لها تاريخ تحويل أموال إلى سوريا أو الدول المجاورة، وسمحت فقط بإجراء المعاملات داخل ألمانيا والدول الأوروبية الأخرى 101 في بعض الحالات لم يتم تقديم مبررات من قبل الجهات المصرفية، ذكر آخرون بوضوح أنه من الخطر للغاية التعامل مع أولئك المرتبطين بسوريا. كانت البنوك الدولية الخاصة في ألمانيا، مثل دويتشه بنك وكومرتس بنك، حريصة على الامتثال لقوانين مكافحة غسيل الأموال المحلية والأجنبية على حد سواء، وتبقى أكثر تردداً في فتح حسابات لها صلات مع دولة تفرض الولايات المتحدة عقوبات عليها 102 وقد أدى ذلك بمعظم المنظمات في البلاد إلى إنشاء حسابات في البنوك التعاونية المحلية، والتي تمكنت مؤخراً من إنشاء حسابات، وإن كان هناك حاجة مستمرة لتقديم أوراق داعمة واثباتات 103.

### لبنان

في لبنان، واجهت المنظمات السورية العديد من التحديات القانونية، وهو ما زاد من معاناتها في استيفاء شروط الامتثال. بداية، يجب ألا تقل نسبة الموظفين اللبنانيين في أي منظمة من منظمات المجتمع المدني، المحلية أو الدولية، العاملة على الأراضي اللبنانية، عن 90 بالمئة، وألا تزيد نسبة الموظفين الأجانب عن 10 بالمئة، عن فيهم السوريون. بالإضافة إلى ذلك، يتم تقييد عمل السوريين، إذ لا يمكنهم الحصول على تصاريح عمل إلا بوجود كفيل لبناني. وقد منع هذا الوضع عدة منظمات من التسجيل القانوني كمنظمات غير حكومية في البلد واستمرت في وضع

- 95- Jessica Purkiss)2015, "الجمعيات الخيرية البريطانية تكافح ضد موجة من الشك", Jessica Purkiss)2016, "الجمعيات الخيرية البريطانية تكافح ضد موجة من الشك",
  - 96- مقابلة مع فادي الديري، المؤسس المشارك ومدير منظمة Hand in Hand for Syria غير الحكومية، نيسان /أبريل 2020
  - 97- مقابلة مع فادى الديري، المؤسس المشارك ومدير منظمة Hand in Hand for Syria غير الحكومية، نيسان/أبريل 2020
- 98- Tom Esslemont)، "يعاني السوريون حصريا من ضغوط قوانين مكافحة الإرهاب على المؤسسات الخيرية استطلاع"، Tom Esslemont)، "يعاني السوريون حصريا من ضغوط قوانين مكافحة الإرهاب على المؤسسات الخيرية استطلاع"، Tom Esslemont)،
- 99- Tom Keatinge and Florence Keen)2017), "العمل الإنساني والجماعات المسلحة غير الحكومية: تأثير القيود المصرفية على المنظمات في المملكة المتحدة", -90 tional Security Department and International Law Programme, https://bit.ly/2X5TcVk, p.3
  - 100- المرجع السابق. p13.
  - 101- مقابلة مع عضو في (اتحاد الجمعيات السورية الألمانية (VDSH)، أبريل 2020؛ مقابلة مع منظمة سورية غير حكومية مقرها ألمانيا، أبريل 2020.
    - 102- المرجع السابق
    - Bundesverban der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, Home, 1 May 2020, https://bit.ly/3fTbrpf -103

غير رسمي<sup>101</sup>. اختار البعض بدلًا من ذلك التسجيل ككيانات اقتصادية أو ضمن فئات قانونية أخرى، مما كان له عواقب على وضعهم المالي أو إمكانية تلقي التبرعات الأجنبية. على سبيل المثال، وصف أحد مسؤولي الاتحاد الأوروبي الذين أجريت معهم مقابلات كيف عجزت منظمة إنسانية سورية مقرها لبنان عن تلقي تبرع من الاتحاد الأوروبي بقيمة 600 ألف يورو لأنها لم تكن مسجلة كمنظمة غير حكومية (ولكن بدلاً من ذلك، ككيان اقتصادي). وتدخلت السلطات اللبنانية لوقف استكمال الاتفاق بين الكيان المعني والاتحاد الأوروبي. في المجمل كانت السلطات اللبنانية تعرقل بشكل متزايد وأغلقت أحياناً الأنشطة الإنسانية المتعلقة بسورية ومقرها خارج البلاد، وجرى ذلك غالباً بسبب مخاوف أمنية تم التنويه إليها (انظر أدناه). بعد أكثر من ثمانية أشهر من محاولة إيجاد حلول بديلة مع المنظمة غير الحكومية، تخلى الاتحاد الأوروبي في النهاية عن العقد لصالح منظمة أخرى<sup>105</sup>.

عملياً، وحتى لو استطاعت المنظمات الصمود أمام هذه القضايا القانونية، فأنها تواجه المزيد من القيود، فعلى الرغم من السماح لمعظم المنظمات الخيرية التي تقدم المساعدة للاجئين السوريين داخل البلاد بإنشاء حساب مصرفي، إلا أن ذلك جرى بشرط أن تكون معاملاتهم ومدفوعاتهم بالعملة الوطنية [الليرة اللبنانية] وليس بالدولار الأمريكي أو أي عملة أجنبية أخرى. في عام 2016، أصبح الوضع أكثر صعوبة بالنسبة للمنظمات السورية حيث نفذت السلطات اللبنانية حملة صارمة على المنظمات وعلى أنشطتها، بما في ذلك إغلاق الحسابات المصرفية. وابتداء من عام 2015-2014 على وجه الخصوص، أصبح كل ما يتعلق بسوريا والسوريين، يعد بهثابة تهديد أمني بنظر السلطات اللبنانية. الحكومة اللبنانية طبقت قيود تأشيرات قاسية للغاية على اللاجئين السوريين وأصدرت تعليمات في عام 2015، إلى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بتعليق تسجيل المزيد من اللاجئين السوريين. في عام 2018، بدأ لبنان في تنظيم عودة اللاجئين السوريين على الرغم من المخاطر العديدة المحيطة بعودتهم إلى سوريا. وبناءً على قرار ينص على طرد أي سوري دخل لبنان بشكل غير رسمي بعد 24 نيسان/أبريل و2012، قامت هيئة الأمن العام في البلاد بترحيل مئات السوريين دون إحالتهم إلى قاضي. بشكل عام، ازدادت الضغوط الرسمية وغير الرسمية لإجبار السورين على مغادرة البلاد مترحيل مئات السوريين دون إحالتهم إلى قاضي. بشكل عام، ازدادت الضغوط الرسمية وغير الرسمية الإجبار السورين على مغادرة البلاد مترحيل مئات السورين دون إحالتهم إلى قاضي. بشكل عام، ازدادت الضغوط الرسمية وغير الرسمية وغير الرسورين على مغادرة البلاد على مغادرة البلاد على مغادرة البلاد المعالية ولم المنان العام في البلاد بترحيل مئات السورين دون إحالتهم إلى قاضي الميان عام، ازدادت الضغوط الرسمية وغير الرسورين على مغادرة البلاد المنان العام في السان المنان العام في المؤون المنان العام في المنان العام في المؤون المؤون

### تركيا

بعد أن سمحت لعدد كبير من المنظمات المحلية والدولية بفتح مكاتب لها في تركيا، مع بداية الانتفاضة السورية في منتصف آذار/مارس 2011، إلا أن الحكومة التركية، التي صعدت من سياساتها المتشددة منذ المحاولة الانقلابية في تجوز/يوليو 2016، زادت من عرقلتها وضغوطها على المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية العاملة على الشأن السوري في البلاد، وذلك بحسب المقابلات التي أجريناها. خاصةً ضد تلك الكيانات الناشطة في المناطق التي تسيطر عليها الإدارة الذاتية لشمال شرق سوريا. واعتباراً من عام 2017، تم حظر عمليات المنظمات العاملة في تلك المنطقة الخاضعة لسيطرة كيانات غير حكومية، وذلك من خلال استهداف المنظمات الدولية وموظفيها الأجانب والسوريين من خلال عمليات إغلاق واعتقال في تركيا. تم إغلاق مكتبين في تركيا لمنظمتين مقرهما الولايات المتحدة، وهما ميرسي كوربس والهيئة الطبية الدولية (IMC)، وذلك في آذار/مارس ونيسان/أبريل 2017 (على التوالي)، مع طرد أربعة موظفين أجانب من تركيا واحتجاز أحد عشر سوريًا 1000.

تم تقليص عدد البنوك التركية التي تسمح بإنشاء حسابات للمنظمات السورية بشكل كبير وصولاً لعدد محدود من المؤسسات المالية العامة التركية مثل دائرة البريد والتلغراف (المعروفة اختصاراً باسم PTT)، وبنك العمل (IS bank) وبنك زراعت (Ziraat Bank)، وذلك بحسب المتطلبات الحكومية، بما في ذلك الأسباب المالية. إلى جانب هذا الوضع، زادت جميع البنوك التركية بشكل عام من متطلبات الامتثال المطلوبة من المنظمات السورية منذ عام 2011. وقد ارتبط ذلك أيضاً باعتماد تركيا في عام 2013 لقانون يتماشى مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة تمويل الإرهاب، والذي أدى إلى تشديد الرقابة من قبل مجلس التحقيق في الجرائم المالية في تركيا (المعروف باسم MASAK). بدأت المصارف العامة، التي كانت نشطة في التجارة مع سوريا، بإخطار MASAK بجميع معاملاتها أيضًا. وبالتالي، ازداد التدقيق في المعاملات

Opuscula, 115). Berlin: Maecenata), "منظمات المجتمع المدني السوري في لبنان: تقييم وتحليل المنظمات القائمة والظروف التي تعمل فيها", (Linda Mattes)2018 -104

Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft. https://bit.ly/2WY9aAx

<sup>105-</sup> مقابلة مع أعضاء بعثة الاتحاد الأوروبي في سوريا - قسم التعاون الإنمائي في بيروت، أبريل 2020

Refugees International, https://bit.ly/2X04rja , "لبنان على مفترق طرق: تزايد عدم اليقين بشأن اللاجئين السوريين", (Sahar Atrache,) 2020 -106

Christian Science Monitor, https://bit.ly/3fRZK26, "ما تعنيه حملة تركيا ضد المنظمات لإغاثة الحرب السورية", (Scott Peterson) 2017- 107

المصرفية في المناطق الحدودية منذ عام 2014 وسط ضغوط أوروبية وأمريكية على تركيا لتوسيع سيطرتها على الجماعات المسلحة والمتطرفة التي تقاتل في سوريا ووقف نشاطات تلك الجماعات108. أصبحت الأنواع المختلفة من الشروط تدريجياً متطلبات أساسية ضرورية لجميع المؤسسات وتلك التي تطلب فتح حساب مصرفي، خاصة فيما يتعلق بهياكل مؤسساتها؛ أسماء وجنسيات أعضاء مجلس الإدارة؛ عقود وهويات الموظفين ومبررات جميع النفقات. إذا لم يتم استيفاء بعض هذه المتطلبات، فقد تتعرض المنظمة المعنية لإغلاق أو رفض فتح حساب مصر في لها. وكما أوضح أحد الذين تمت مقابلتهم، «تم فرض المزيد من القيود والشروط على المنظمات عند طلب فتح حساب مصر في جديد"، وهناك "احتمال كبير أن يتم رفض الطلب نفسه".

استمر تدقيق الحكومة التركية على المنظمات السورية، منذ عام 2018 على وجه الخصوص، مع تغريم هذه المنظمات إذا لم تتمكن من تقديم معلومات معينة، بما في ذلك التفاصيل المالية لجميع المعاملات التي تتم من خلال PTT، ومكاتب الحوالة سابقًا، وبيان أسباب هذه التحويلات. كان مطلوباً أيضاً تقديم تفاصيل عن كافة المصاريف المتعلقة بأجور العمال الذين لا يحملون تصاريح عمل

تضمنت التعقيدات الإضافية مثلاً التأخير في تلقي التبرعات، وزيادة الرسوم المصرفية وزيادة القيود على التحويلات أو المدفوعات بالعملات الأجنبية (الدولار الأمريكي أو اليورو)، حيث فرضت السلطات التركية عليها قيوداً متزايدة 111.

## جمع الأموال على منصة التمويل الجماعي (Crowdfunding Platform) عبر الإنترنت

على الرغم من أن منصات الإنترنت لجمع الأموال لم تستخدم من قبل جميع المنظمات، فقد واجه العديد من المنظمات عدداً من المشاكل مع استخدام هذه الآليات بسبب الحاجة إلى تقديم معلومات مفصلة، وتم منعها في بعض الأحيان من جمع الأموال.

أبلغت منظمة «النساء الآن من أجل التنمية» غير الحكومية عن عدة مشاكل في نظام Paypal الذي يقيد ويؤخر بعض العمليات، على الرغم من زعمها [المنظمة] أنها زودت الموقع بكل المعلومات والوثائق المطلوبة. وبالمثل، اضطرت منظمة مقرها لبنان كانت تجمع الأموال عبر منصة التمويل الاجتماعي "launchgood" إلى وقف عملياتها عندما توقفت المنصة عن تحويل الأموال إلى لبنان.

كما واجه عدد من المنظمات الفرنسية 112 حظراً ممنهجاً على التبرعات المقدمة عبر منصات مختلفة، بما في ذلك HelloAsso وLemonway أو (Lemonway)، وكذلك Gocardless و sumup

وفي حين تمت الموافقة على بعض التبرعات، بعد تقديم قدر كبير من المعلومات، فقد تم رفض الكثير منها، ما أدى إلى فقدان المنظمات لمبالغ تقدر بآلاف اليورو، وهي مبالغ عالية بالنسبة للمنظمات الصغيرة. السبب المعلن الذي ذكرته HelloAsso لإغلاق حساب جميع المنظمات العاملة في الشأن السوري هو "مكافحة غسل الأموال والإرهاب" ورفض المخاطرة بأن تكون مسؤولة عن معاملات احتيالية، وبالتالي رفض العمل مع أي هيكل مرتبط بسوريا 113. تم منع ما يقرب من 20 منظمة غير حكومية سورية - فرنسية من استخدام خدمات HelloAsso في غضون بضعة أشهر في عام  $^{114}$ 

- The Monitor, https://bit.ly/2AAtGQt ,"شبكة تنظيم الدولة الإسلامية لتحويل الأموال في تركيا", Fehim Tastekin)2019 -108
  - 109- مقابلة مع عضو منظمات النساء الآن، شباط/فبراير 2020
  - 110- مقابلة مع موظف منظمة غير حكومية سورية مقرها كردستان العراق، نيسان/ابريل 2020
- 111- مقابلة مع منظمة سورية غير حكومية مقرها ألمانيا، نيسان/أبريل 2020؛ مقابلة مع عضو الجمعية السورية للإغاثة والتنمية (سارد) آذار 2020.
  - COMSYD; Nazra and UOSSM; CODSSY, Syrie MDL, Tous pour la Syrie; Coeur et Action pour la Syrie -112
- Syrian Development and Relief Collective) (CODSSY) 2019 -113), "هل المساعدة مسموح بها؟ كيف تعرقل المؤسسات المالية الفرنسية العمل الإنساني في سوريا"، https://bit.ly/3dMgiXB
- 114- حدثت هذه الإجراءات بعد أن بدأت HelloAsso و Lemon Way في التعاون في منتصف عام 2017، وبعد نقل 10000 عميل من HelloAsso إلى منصة Lemon Way. كان على هذا الأخير أن يوثق جميع عملائه الجدد والعديد من المنظمات العاملة في البلدان "عالية المخاطر" مثل سوريا تم إدراجها في القائمة السوداء (مجموعة التنمية والإغاثة السورية (CODSSY) ("هل المساعدة مسموح بها؟ كيف تعوق المؤسسات المالية الفرنسية العمل الإنساني في سوريا "https://bit.ly/3dMgiXB صفحة 11)

وبالمثل، تم منع مؤسسة المسلم أخو المسلم (Muslims in Need)، وهي مؤسسة خيرية مقرها المملكة المتحدة ويديرها متطوعون، من الوصول إلى الكف الدولارات التي جمعتها عبر منصة Stripe الأمريكية لجمع التبرعات، وذلك بعد أن اتهمتها الشركة بإرسال الأموال مباشرة إلى سوريا وخرق قواعد الخزانة الأمريكية. على الرغم من استجابة المؤسسة الخيرية لطلبات Stripe وإخبار الشركة الأمريكية بأنها أرسلت المساعدة إلى سوريا عبر مؤسسة خيرية شريكة مقرها في تركيا، كما هو حال العديد من المنظمات الأخرى، أوقفت Stripe تبرعات المؤسسة الخيرية، واعادت نصف المساهمات إلى الجهات المانحة، وجمدت المبلغ المتبقي وقدره 64,641 دولار 611.

حدثت حالات أخرى في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا مع منصات جمع الأموال، مثل Venmo وPayPal وPayPal، حيث تم حظر أو إلغاء التبرع بسبب ذكر سوريا في المعاملات 116. غالبا لم تكن تفسيرات المانحين كافية لشركات جمع التبرعات التي تطالب بتوضيحات أكثر للاطمئنان وإكمال عملية التحويل 117.

# المعاملات بين التأخير والحجب

واجهت أغلب المنظمات مشاكل في التحويلات الإقليمية والدولية، من التأخير إلى الرفض، سواء من بنك المصدر و/أو البنك المراسل، في حين كان على بقية المنظمات تقديم مجموعة واسعة من التوضيحات لتكون قادرة على إجراء التحويل بنجاح.

قدر الائتلاف السوري للتنمية والإغاثة، واتحاد منظمات الرعاية الطبية والإغاثة (UOSSM)، أن نحو الثلث من إجمالي عملياتهما المالية واجه تأخيراً أو قوبل بالرفض. وأوضح عضو اتحاد منظمات الرعاية الطبية والإغاثة، أن عمليات الرفض كانت نتيجة لقلة أو عدم قبول المبررات التي أرسلتها المنظمات، في حين أن التأجيلات تبررها البنوك من خلال الحاجة إلى تحليل ودراسة المبررات بالتفصيل 118.

في جميع المعاملات، يبدو أن ورود كلمة "سوريا"، في اسم المنظمة أو في وصف أسباب التحويل، كان عِثل السبب الرئيسي للتأخير الحاد في تحويل الأموال أو ببساطة لإلغاء العملية في النهاية. وقد دفع ذلك بعض المنظمات إلى تغيير أسمائها عن طريق سحب كلمة "سوريا"، لتسهيل معاملاتها، أو بالمثل، محاولة عدم ذكر اسم سوريا في المعاملات. لكن سحب أي ذكر لسوريا من اسم المنظمات لا يعني نهاية التعقيدات والقيود.

# التحويلات الإقليمية (داخل أوروبا) والدولية

واجه العديد من المنظمات مشاكل مثل تعليق وإلغاء التحويلات سواء للمعاملات داخل أوروبا أو على الصعيد الدولي.

في بعض الحالات، شمل ذلك أيضاً إجراء معاملة بسيطة على المستوى الوطني. البنوك الفرنسية، على سبيل المثال، منعت التبرعات للمنظمات، من دون تقديم أي توضيحات. حدث ذلك مع مؤسسة (Syria Charity)، حيث أعاق مصرفان بشكل منهجى تحويلات المانحين إلى حسابها 119

Areeb Ullah)2018 -115, "جمعية خيرية مسلمة تنفي الأموال بعد مطالبات بأنها أرسلت أموالًا إلى سوري", Areeb Ullah)2018

<sup>116-</sup> تم تعليق دفوعات التبرعات التي جرت عبر منظمة «Syrian refugee donation " أو " Syrian medical supplies " وإلغائها في نهاية المطاف بواسطة PayPal

<sup>811-</sup> Katie Notoupoulous) و PayPal و PayPal و PayPal التبرعات للاجئين السوريين", (Katie Notoupoulous)

<sup>118-</sup> مقابلة الاستبانة مع عضو من (UOSSM) آذار/مارس 2020، مقابلة مع عضو من (CODSSY)، آذار/مارس 2020

<sup>9119 -</sup> Syrian Development and Relief Collective (CODSSY) (2019), "هل المساعدة مسموح بها؟ كيف تعرقل المؤسسات المالية الفرنسية العمل الإنساني في سوريا"، 81. https://bit.ly/3dMgiXB

تعاني التحويلات بين البنوك في بلدان أوروبية مختلفة أيضاً من التأخير والعرقلة. على سبيل المثال، قامت منظمة غير حكومية في ألمانيا، بتحويلات إلى السويد والمملكة المتحدة، بما في ذلك مبالغ لا تزيد عن 10 يورو لسداد النفقات المتعلقة بالمشاركة في ورشة عمل في ألمانيا، وتم حظرها لأكثر من شهر بسبب ورود سوريا في المعاملة 120.

بالنسبة للمعاملات الدولية، إذا لم تصادف أي مشاكل كبيرة، فسيلزم الأمر من أسبوعين إلى شهر لإتمام المعاملة إذا كان التحويل بالدولار الأمريكي، بينما تحتاج إلى ثلاثة أيام فقط إن كانت باليورو<sup>121</sup>. مع ذلك، وفي حالة وجود مشكلة صغيرة أو معلومات غير واضحة/غير كاملة، سيترتب عن ذلك تأخيرات طويلة تتراوح ما بين شهر وعدة أشهر<sup>221</sup>. يؤدي نقص معلومة (أو شيء يعتبر كذلك) في العادة إلى حظر المعاملة من قبل البنك المراسل بشكل فوري. علاوة على ذلك، لم تقدم البنوك المراسلة بشكل عام أي مبررات لإلغاء التحويلات، مما يعني أن المنظمة المعنية ستستمر في محاولة تحويل الأموال، دون أن تحصل على أي توضيح. على سبيل المثال، رُفضت جميع تحويلات منظمة سورية مقرها في فرنسا من مصرفها [في فرنسا] إلى لبنان بين حزيران/يونيو 2019 وآذار/مارس 2020، كما تم رفض العديد منها إلى تركيا، دون أي تفسير 121

اتبعت المصارف المرسلة والمستقبلة بشكل عام عملية تقييد صارمة لأي معاملات يرد فيها ذكر سوريا، مطالبة بـ:

- الوضع القانوني للمنظمات وأوراق التسجيل.
  - أسماء أعضاء مجلس الإدارة.
    - سبب التحويل
- الاتفاقية الموقعة مع الجهات المانحة في حالة التبرع
  - جواز سفر المستفيد
- $\bullet$  نوع العقد مع المستفيد وكيف سيستخدم مبلغ التحويل  $^{124}$ .

المنظمات التي تعمل في الأمور المتعلقة بسوريا ليست الجهات الوحيدة التي تواجه هذه الصعوبات والقيود. تعاني وكالات الدول الأوروبية والمنظمات الدولية التي تحول الأموال إلى شركائها في الدول المجاورة لسوريا من مشاكل مماثلة <sup>125</sup>. والفرق الرئيسي بين المنظمات، من جهة، ووكالات الدول والمنظمات الدولية من جهة أخرى، هو أن هذه الكيانات الأخيرة كانت قادرة في الغالب على التغلب على هذه الصعوبات بسبب وضعها الرسمي والمعروف وضماناتها المقدمة للبنوك، والتي كانت بمثابة طمأنة لها. في الواقع، من المرجح أن يتعامل مكتب مراقبة الأصول الأجنبية (OFAC) التابع لوزارة الخزانة الأمريكية بشكل أسرع مع المنظمات التي لديها سجل سابق لدى حكومة الولايات المتحدة والمجتمع الدولي (كالجهات التي حصلت على تمويل من الولايات المتحدة أو الأمم المتحدة في وقت سابق، أو أصحاب الخبرة في مناطق الصراع)، كما تحظى مجموعات المنظمات غير الحكومية بتقييم أعلى <sup>126</sup>.

لكن هذا لا يكفي دامًا. في حالة أبلغ عنها تقرير لـ "إسكوا"، منع المصرف وكالة مساعدات أوروبية كبرى، يزيد حجم أعمالها السنوي عن 100 مليون دولار أمريكي، من تحويل الأموال للبرامج الإنسانية في سوريا عبر حسابات مصرفية في دولة مجاورة، حيث سيتم تحويل الأموال من هناك إلى سوريا باستخدام عملاء الحوالة.

وبالمثل، أوضح مسؤول في الاتحاد الأوروبي يعمل على الأزمة السورية، أن أحد البنوك اللبنانية عرقل المعاملات المصرفية لمنظمة دولية مقرها في أوروبا،

<sup>120-</sup> مقابلة مع عضو في (اتحاد الجمعيات السورية الألمانية (VDSH)، أبريل 2020؛ مقابلة مع منظمة سورية غير حكومية مقرها ألمانيا ، أبريل 2020

<sup>121-</sup> مقابلة مع أعضاء من منظمات غبر حكومية سورية مختلفة، آذار/مارس 2020

<sup>122-</sup> مقابلة مع أعضاء من منظمات غبر حكومية سورية مختلفة، آذار/مارس 2020

<sup>123-</sup> مقابلة مع عضو منظمة غير حكومية سورية مقرها فرنسا، نيسان/ابريل 2020.

<sup>124-</sup> مقابلة مع عضو SCM، مارس 2020؛ مقابلة مع منظمة سورية غير حكومية مقرها ألمانيا، أبريل 2020

<sup>125-</sup> على سبيل المثال، أوضح موظف ألماني في INGO أنه في السنوات الثلاث الماضية واجهوا العديد من الصعوبات والمضاعفات في تحويل الأموال من حساباتهم إلى شركائهم في تركيا، بمجرد ذكر سوريا في المعاملات. طلب البنك المراسل معلومات مفصلة عن جميع المعاملات التي كان على المنظمة الدولية للهجرة أن ترد عليها قبل أن تكمل التحويل. (مقابلة مع موظف INGO في تركيا، أبريل 2020)

<sup>126-</sup> الدكتورة إريكا موريه، اتصال شخصى، 25 مايو 2020.

وتطلب الأمر أن تدخل مندوبون من الاتحاد الأوروبي في فريق مشروع سوريا ليقدموا ضمانات للبنك بأن هذا التحويل كان لمشروع ممول من الاتحاد الأوروبي في لبنان. على الرغم من التأخير، تم التحويل في النهاية. في حالة أخرى، أوقف البنك تحويلاً من وكالة أوروبية إلى منظمة سورية مقرها لبنان لأن اسم المنظمة المعنية كان مشابهاً لشركة سورية مدرجة في قائمة العقوبات الأمريكية المفروضة بحسب مشروع قانون قيصر. كان على مسؤولي الاتحاد الأوروبي في مشروع سوريا تقديم المعلومات اللازمة عن المشروع وتوضيح أن هذين الكيانين مختلفان، قبل أن يوافق البنك في النهاية على تنفيذ التحويلات. ذكر مندوب الاتحاد الأوروبي أن العديد من الحالات المماثلة قد حصلت مع شركاء آخرين في الاتحاد الأوروبي، سواء أكانت المنظمة سورية أو دولية في لبنان، وأضاف المسؤول أن إمكانية تلبية جميع متطلبات خدمات الامتثال المصرفي تكون غير ممكنة في بعض الأحيان، ما يؤدي إلى عرقلة وتأخير بعض المشاريع بسبب حظر الأموال 127.

أصبح الوضع في لبنان أكثر تعقيداً منذ بداية الأزمة المالية في البلاد في تشرين الأول/أكتوبر 2019. حيث أدى النقص في العملة الصعبة [الأجنبية] في البلاد على البنوك في فرض قيود مشددة على عمليات السحب والتحويل. فمن الناحية النظرية يمكن أن تجرى تحويلات من الاتحاد الأوروبي إلى لبنان، وللاد على البنون سحب مبالغ نقدية كبيرة. للتغلب على هذا الحظر المالي، قامت بعض المنظمات السورية المتمركزة في لبنان بنقل مبالغ من المال بواسطة الأفراد الذين يسافرون من أوروبا إلى لبنان من أجل دفع رواتب موظفيها، وبالطبع تنطوي هذه العملية على العديد من المحاطر، عما فيها المخاطر ذات الطبيعة القانونية 128 من الرحلات الجوية من وإلى لبنان الطبيعة القانونية 161 من منتصف آذار/مارس 2020. وهكذا فإن المنظمات السورية في لبنان باتت مهددة على نحو متزايد بنفاد المال اللازم لدفع رواتب موظفيها.

## التحويلات من دول الجوار إلى سوريا

هذه هي بشكل عام المرحلة الأخيرة والأكثر صعوبة في دائرة تحويل الأموال من الدول المجاورة إلى المتلقي النهائي في سوريا. هذه المرحلة أيضاً تنطوي على أخطار التحويل من الوكالات أو المنظمات الدولية إلى المنظمات المحلية، وهي الجهات المسؤولة عن جلب الأموال إلى سوريا. في الواقع، معظم المنظمات المحلية لتنفيذ البرامج على الأرض، في حين المنظمات الدولية العاملة في الدول المجاورة ليس لديها أي موظفين داخل سوريا، وبالتالي تعتمد على المنظمات المحلية لتنفيذ البرامج على الأرض، في حين يتم إنفاق معظم أموال الوكالات الدولية بشكل عام عبر وكالات الأمم المتحدة في سوريا لتنفيذ عمليات المساعدة الإنسانية 129.

بالنتيجة، تتعاقد الوكالات والمنظمات الدولية بالباطن مع المنظمات المحلية في البلدان المجاورة من خلال تحويل الأموال إلى مكتبها الأمامي أو المقر الرئيسي في بلد المنظمة. ولإبرام العقود تحتاج هذه المنظمات إلى تقديم ضمانات بأنها ستحترم مختلف لوائح الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة عند تنفيذ مشاريعها على الأرض في البلدان المجاورة، أو في سوريا على وجه الخصوص.

وكما ذكرنا سابقاً، فإن نظام الحوالة هو الأداة الأهم والأكثر شيوعاً لإتمام تحويل الأموال إلى داخل سوريا، وعادة ما تشكل شبكات الحوالة الطريقة المالية الوحيدة الممكنة لتحويل النقد في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة حيث البنية التحتية المصرفية (ما في ذلك فروع البنوك وأجهزة الصراف الآلي) غائبة أو نادرة. وينطبق الشيء نفسه على شركات تحويل الأموال<sup>130</sup>، ولا يمكن الاعتماد على أجهزة الصراف الآلي التي لا تزال موجودة في هذه المناطق بسبب انقطاع الكهرباء أو مشاكل الاتصال<sup>131</sup>، وبالتالي فإن وجود شبكات الحوالة في هذه المناطق يسمح للجهات الإنسانية بالقيام مهامها. وبالفعل، فقد ذكرت العديد من المنظمات التي تحت مقابلتها في هذا التقرير بأن استخدام نظام الحوالة كان الوسيلة الوحيدة المتاحة لها لتحويل الأموال إلى سوريا.

<sup>127-</sup> مقابلة مع أعضاء بعثة الاتحاد الأوروبي إلى سوريا - قسم التعاون الإنمائي في بيروت، أبريل 2020.

<sup>128-</sup> مقابلة مع أعضاء بعثة الاتحاد الأوروبي إلى سوريا - قسم التعاون الإمَائي في بيروت، أبريل 2020.

<sup>129-</sup> مقابلة مع عضو في منظمة دولية غير حكومية تعمل في سوريا طلب عدم ذكر اسمه، أبريل 2020؛ مقابلة مع أربعة أعضاء من بعثة الاتحاد الأوروبي إلى سوريا - قسم التعاون الإنمائي في بيروت، أبريل 2020.

<sup>130-</sup> الدكتورة إريكا موريه، اتصال شخصي، 25 مايو 2020

<sup>131- 300(</sup>Justin Walker), "دليل مبادئ إدارة المخاطر لإرسال الأموال الإنسانية إلى سوريا والولايات القضائية عالية المخاطر المماثل",

نظام الحوالة كان الطريقة التي استخدمتها هيئة كير الإغاثية لتنظيم التحويلات النقدية داخل سوريا، ودفع الرواتب وتكاليف تشغيل الشركاء 13. يستخدم نظام الحوالة بين المنظمات في بعض الأحيان لتمويل المشاريع في الحالات التي لا تستطيع فيها منظمة ما أن تربط اسمها بمشروع معين، أو لا تريد أن تبدو على صلة به لأسباب تتعلق بأمنها 133.

وردت في المقابلات التي أجريناها طريقة أخرى لتحويل الأموال، وإن كانت أكثر خطورة، وهي استخدام أفراد ينقلونها معهم، الأمر الذي ينطوي غالباً على مخاطر شخصية كبيرة في مسعى لتجنب القيود التي تسببها إجراءات الحد من المخاطر 134 ذكرت دراسة سابقة حالات مماثلة، حيث وصف أحد المشاركين في المقابلات أنه اضطر إلى حمل 500.000 يورو (591000 دولار) مخبأة في ملابسه لنقلها إلى سوريا 135.

نحن نقوم بتحليل الدائرة والديناميكيات المتعلقة بتحويل الأموال من الدول المجاورة إلى سوريا.

### . كردستان العراق

افتتحت معظم المنظمات العاملة في شمال شرق سوريا مكاتبها في أربيل، وبدرجة أقل في دهوك، بكردستان العراق، في السنوات الثلاث الماضية، منذ أن بدأت الحكومة التركية بإغلاق أنشطة هذه المنظمات في تركيا. وقد قامت المنظمات بالتسجيل لدى سلطات حكومة إقليم كردستان وطُلب منهم الامتثال لقوانينها 136. تم إخضاع الجهاز المصرفي في هذه المنطقة للوائح البنك المركزي العراقي.

بشكل عام، أفادت المنظمات أنها لا تواجه مشاكل خطيرة فيما يتعلق بتلقي الأموال من أوروبا في هذه المنطقة. ولسحب الأموال النقدية، كان على المنظمات تقديم عدد معين من المبررات تتعلق بالغرض من الأموال والوجهة التي تذهب إليها.

غياب النظام المصرفي في مناطق الإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا، وحقيقة أن المنظمات الدولية والمنظمات المحلية العاملة هناك غير مسجلة رسمياً في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل السورية، يعني أن معظم هذه المنظمات بدأت الاستفادة من نظام الحوالة (المسجل قانونياً أو غير المسجل). حيث لم تكن التكاليف باهظة، ولم تتجاوز 1 بالمئة من المبلغ المحول<sup>137</sup>.

أوضح عضو في منظمة غير حكومية كردية - سورية أن عدم وجود طرق قانونية لتحويل الأموال من ألمانيا، حيث تم تعليق حسابهم المصرفي، إلى شمال شرق سورية في مهمة شرق سوريا، دفعهم نحو حل وحيد هو إرسال الأموال من خلال موظفي المنظمات باليد، والعبور من كردستان العراق إلى شمال شرق سورية في مهمة "خطرة ومرهقة" بحسب كلماته 1888.

في حين تم وصف عمليات تحويل الأموال من خلال هذه الأنظمة غير الرسمية على أنها سهلة نسبياً في السنوات القليلة الماضية <sup>139</sup>، إلا أن القيود التي ظهرت مؤخراً صعبت المهمة. فقد أثرت عواقب جائحة كورونا على السيولة في نظام الحوالة، وأصبح من الصعب على المنظمات المحلية الاستمرار في تنظيم التحويلات النقدية، وكذلك دفع أجور الموردين والموظفين من دون نظام حوالات فعال 140.

بعد تهديد روسيا، وبدعم من الصين، تم الاعتراض على تمديد تفويض الأمم المتحدة، وإغلاق معبر اليعربية رسمياً في كانون الثاني/يناير 2020، ما تسبب

Care International)2019 -132), "استخدام الحوالة لإجراء البرمجة النقدية في سوريا", Care International

<sup>133-</sup> مقابلة مع أعضاء بعثة الاتحاد الأوروبي إلى سوريا - قسم التعاون الإمائي في بيروت، أبريل 2020.

<sup>134-</sup> مقابلة مع عضو منظمة دولية عاملة في سوريا، أبريل 2020.

https://bit. ,"المبادئ تحت الضغط، تأثير تدابير مكافحة الإرهاب ومنع مكافحة التطرف العنيف على العمل الإنساني المبدئي", Norwegian Refugee Council) 2018 -135 ly/363piox p.30

<sup>136-</sup> كان على المنظمات أن تقدم حسابات المراجعة المالية طوال الأشهر الثلاثة إلى سلطات كردستان وأن تقدم معلومات عن إنفاقها وبرامجها وأسماء موظفيها.

<sup>137-</sup> مقابلة مع موظف سوري في منظمة غير حكومية كان مقره في كردستان العراق، أبريل 2020

<sup>138-</sup> مقابلة مع عضو في منظمة كردية سورية غير حكومية، آذار 2020

<sup>139</sup> مقابلة مع موظف سوري في منظمة غير حكومية كان مقره في كردستان العراق، أبريل 2020

<sup>140-</sup> مقابلة مع مسؤولين أوروبيين يعملون على الملف السوري، أبريل 2020؛ مورتن ميشلنبرج نورف (2020)، "مكافحة 19-COVID في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والفلبين"، شبكة الوقاية، https://bit.ly/3cBMSev

بإنهاء جميع مساعدات الأمم المتحدة عبر الحدود إلى شمال شرق سوريا<sup>141</sup>. كان لذلك آثار سلبية على أنشطة المنظمات الدولية والمنظمات المحلية العاملة من كردستان العراق على شمال شرق سوريا. جادل المسؤولون الروس بأنه لم يعد من الضروري السماح لهذا المعبر بالبقاء مفتوحاً للمساعدة عبر العدود لأن هذه المناطق أصبحت الآن تحت سيطرة الحكومة السورية ويمكن الوصول إليها من طرف دمشق<sup>142</sup>. وقد أدى ذلك إلى عجز بلغت قيمته 40 مليون دولار لعام 2020 تعرضت له المنظمات التي تعتمد على دعم الأمم المتحدة لعملياتها في شمال شرق سوريا، منها 30 مليون دولار للرعاية الصحية، كان معظمها مخصصاً لمواجهة وباء كورونا والاستجابة له<sup>143</sup>. حوالي 40 بالمئة من المستلزمات الطبية في شمال شرق البلاد كانت تأتي في السابق عبر اليعربية 144 ومؤخراً، أثارت منظمة الصحة العالمية مخاوف من أن خط المساعدة المتبقي من دمشق لن يتمكن من تلبية احتياجات المدنين في شمال شرق سوريا 146.

### ب من تركيا إلى سوريا

تنشط المنظمات المحلية والمنظمات الدولية المتبقية في تركيا والتي تعمل في سوريا بشكل رئيسي في شمال غرب البلاد. في البداية، تم إجراء معظم تحويلات المنظمات المحلية والمنظمات الدولية إلى سوريا من خلال نظام الحوالة، وبدرجة أقل من خلال موظفي هذه الكيانات الذين يحملون النقود عبر الحدود. إلا أن الحكومة التركية حظرت بشكل متزايد عمليات نقل الحوالة إلى سوريا من منتصف أو نهاية عام 2018.

ومنذ أن فتحت PTT فروعاً لها داخل سوريا 146 في عام 2019 وبدأت في تقديم خدمات تحويل الأموال (بالعملة التركية حصراً) في المناطق التي خضعت للسيطرة التركية بعد عمليتي درع الفرات وغصن الزيتون في شمال سوريا 147 بدأت جميع معاملات المنظمات الدولية والمنظمات المحلية بالمرور عبر هذا الوسيط لدفع رواتب الموظفين وتمويل المشاريع. لقد سمح التحويل عبر PTT لمختلف المنظمات بتحسين امتثالها للقوانين التركية، وبالتالي استقرارها في البلاد، مع المساعدة على تحقيق الاستقرار المالي لبرامجها داخل سوريا. ومع ذلك، زادت تكاليف المعاملات وأسعار الصرف غير المواتية للبنك بشكل كبير من المصروفات ورفعتها من 0.7 بالمئة إلى ما يتراوح بين 2 و5 بالمئة 148.

ابتداء من ذلك الوقت تسحب المنظمات السورية المتمركزة في المناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة السورية شمال غرب البلاد أموالها من فروع PTT في سوريا وتدفع لموظفيها مباشرة نقداً أو تستخدم وكالات الحوالة، خاصة للأفراد المقيمين في إدلب لأسباب تتعلق بالسلامة والأمن. بشكل عام، تستخدم المنظمات المحلية مكاتب الحوالة الموثقة فقط، وعليها تقديم فواتير تثبت تحويلها إلى الجهات المانحة (الوكالات الحكومية والمنظمات الدولية) [49].

كانت الصعوبات أو المخاوف الرئيسية التي تم الإبلاغ عنها بالنسبة للجهات المانحة هي مراقبة وصول الأموال التي تم صرفها لشركائها المحليين إلى المستلمين المناسبين في هذه المناطق حيث إنها غير موجودة على الأرض. علاوة على ذلك، يجب أن يتأكدوا من عدم استخدام الأموال لدعم الأفراد أو المنظمات التي حددتها الأمم المتحدة، وخاصة هيئة التحرير الشام، أو الجهات الفاعلة المرتبطة بها. وكثيراً ما استأجرت الوكالات الدولية شركات استشارية دولية لها وجود على الأرض لرصد وتحليل عملية تنفيذ برامج شركائها والوضع في الميدان 150، وهو أمر من المرجح أن يزيد من تكاليفها.

باختصار، انخفضت تمويل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي للمشاريع في مناطق إدلب بشكل عام مع الهيمنة المتزايدة لهيئة تحرير الشام.

<sup>141-</sup> لم تعد الأمم المتحدة قادرة على نقل أي مساعدة عبر العراق إلى شمال شرق سوريا، وعليها أن تعمل من خلال الحكومة المركزية في دمشق، تاركة العبء على المنظمات العاملة خارج منظومة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة عبر كردستان العراق.

Human Rights Watch (2020 -142), "سوريا: قيود المساعدة تعيق استجابة كوفيد 19"، https://bit.ly/2WAq4Xd

<sup>143-</sup> المرجع السابق

Al-Monitor, https://bit.ly/3fR7Kk0, "كردستان العراق ترفض اتهامات المنظمات بعرقلة مساعدتها للأكراد السورين", Amberin Zaman (2020)

Colum Lynch (2020 ), "الانحناء لروسيا، الأمم المتحدة توقف التمويل للإغاثة لمواجهة الجائحة في شمال شرق سوريا", WYDuLw, "الانحناء لروسيا، الأمم المتحدة توقف التمويل للإغاثة لمواجهة الجائحة في شمال شرق سوريا", Tolum Lynch (2020 - 145

<sup>146-</sup> تتعامل فروع PTT في سوريا مع تحويل الأموال والبريد والشحن بنفس الأسعار المتبعة داخل تركيا.

<sup>147-</sup> منذ عام 2016، شنت تركيا ثلاث عمليات عسكرية عبر حدودها إلى شمال سوريا مما أدى إلى اجتياح أراض سورية من قبل القوات المسلحة التركية - عمليات درع الفرات (2016) وغصن الزيتون (2018) ونبع السلام (أكتوبر 2019).

<sup>148-</sup> مقابلة مع عدة منظمات سورية غير حكومية، آذار 2020؛ مقابلة مع أعضاء بعثة الاتحاد الأوروبي إلى سوريا - قسم التعاون الإنمائي في بيروت، أبريل 2020.

<sup>149-</sup> مقابلة مع عضو في "منظمة" ألمانية تعمل في سوريا ومقرها تركيا، أبريل 2020؛ - مقابلة مع عضو في منظمة غير حكومية دولية ألمانية تعمل في سوريا، أبريل 2020؛

<sup>150-</sup> مقابلة مع دبلوماسي بدولة عضو في الاتحاد الأوروبي، أبريل 2020-

### 5. من لبنان إلى سوريا

تقوم المنظمات الدولية والمحلية في لبنان بتمويل البرامج والموظفين غير المسجلين من قبل الدولة في سوريا بشكل عام عبر تحويل أموالهم من خلال مكاتب الحوالة و/أو نقل الأموال عبر الحدود. على سبيل المثال، موّل الاتحاد الأوروبي بعض مشاريع المجتمع المدني الصغيرة داخل سوريا، وتحت معظم الدفعات نقداً من خلال الأفراد الذين يعبرون الحدود 151. من جانبها قامت المنظمات الدولية التي لديها مكاتب رسمية ومسجلة في سوريا بتحويل أموالها من خلال البنائية التي لها فروع في سوريا.

ومع ذلك، فإن الأزمة المالية اللبنانية المذكورة أعلاه عطلت وقلصت إلى حد كبير جميع التحويلات إلى سوريا، كما أن الانخفاض الكبير في قيمة الليرة اللبنانية خلق تعقيدات وصعوبات في التحويلات والمدفوعات. بالإضافة إلى ذلك، وفي منتصف نيسان/أبريل 2020، أصدر البنك المركزي اللبناني أمراً إلى كافة خدمات تحويل الأموال التي تعمل خارج إطار المصارف بتسديد قيمة أي تحويل نقدي بالعملات الأجنبية بالعملة المحلية ووفقاً "لسعر السوق". يعتمد الكثير من المغتربين اللبنانيين على خدمات تحويل الأموال مثل OMT وويسترين يونيون لإرسال التحويلات من الخارج، متجاوزين البنوك التجارية التي تعانى من ضائقة مالية مالية مالية مالية من ضائقة مالية على خدمات تحويل الأموال مثل على خدمات تحويل الأموال مثل تعانى من ضائقة مالية على خدمات تحويل الأموال مثل المدين يونيون لإرسال التحويلات من الخارج، متجاوزين البنوك التجارية التي تعانى من ضائقة مالية على خدمات تحويل الأموال مثل على خدمات تحويل الأموال مثل OMT ويسترين يونيون لإرسال التحويلات من المغتربين اللبنانيين على خدمات تحويل الأموال مثل OMT ويسترين يونيون لإرسال التحويلات من المغتربين اللبنانيين على خدمات تحويل الأموال مثل OMT ويسترين يونيون لإرسال التحويلات من المغتربين اللبنانيين على خدمات تحويل الأموال مثل OMT ويسترين يونيون لإرسال التحويلات من ضائقة مالية في المنانية بالمنانية بين اللبنانية بالمنانية بالبنانية بالمنانية بالمرانية من ضائقة مالية في المنانية بالمنانية بال

وكنتيجة لكل ما سبق فقد تقلصت عمليات التحويل من لبنان إلى سوريا بشكل كبير خلال الأشهر القليلة الماضية.

# قيود نظام الحوالة

كما يوضح التقرير، عثل نظام الحوالة وسيلة مهمة لتحويل الأموال داخل سوريا، على الرغم من أنها لا تخلو من المخاطر والصعوبات. هناك بالفعل سلسلة من المشاكل في استخدام الحوالات، عا في ذلك توافر السيولة والشفافية وزيادة التكاليف.

بداية، فإن تحويل الأموال إلى سوريا يعتمد على السيولة بشكل عام، وبشكل أخص بالعملة الأجنبية، وعلى قدرة النظام على توزيع الأموال على الأرض. يمكن لمراكز الحوالة أيضاً أن تقرر إعطاء الأولوية لمنظمات دولية وجهات تجارية معينة على غيرها في أوقات الأزمات وحالات نقص الموارد.

إلى جانب هذا الوضع، كان على الوكالات الإنسانية في كثير من الأحيان أن تقصر عملياتها على المواقع التي تعمل فيها شبكات الحوالة، كما زاد نظام

<sup>151-</sup> مقابلة مع مسؤول دولة عضو في الاتحاد الأوروبي مقيم في بيروت ومسؤول عن ملف سوريا، أبريل 2020

https://bit.ly/2Arz0oY, "لبنان يأمر بخدمات تحويل الأموال المدفوعة بالعملة المحلية", (Al-Jazeera English) 2020 -152

الحوالة تكلفته في فترات التقلبات وفي مناطق معينة، خاصة في المناطق المحاصرة حيث يمكن أن تتجاوز رسوم الخدمة 30-20 بالمئة من المبلغ لكل عملية. وأخيرًا، فإن عمليات المراقبة على شبكات الحوالة هي عملية طويلة وتستغرق وقتاً طويلاً، مع عدم وجود ضمانات حقيقية بأنها كافية لإقناع مانحين معينين و/أو مؤسسات مالية بكفاءتها و/أو شرعيتها و15°. كان على الفاعلين في المنظمات التأكد بشكل خاص من معرفة أسماء عملاء الحوالة المعينين المدرجين في قوائم العقوبات المختلفة حتى لا ينتهكوا مثل هذه التدابير 15°.

# وكالات تحويل الأموال

حاولت العديد من المنظمات تطوير تقنياتها الخاصة لتجاوز هذه المشاكل. على سبيل المثال، تم استخدام وكالات تحويل الأموال الرسمية وشركات الصرافة، مثل ويسترن يونيون، لتحويل الأموال إلى سوريا. كانت هذه الأنواع من الوكالات الرسمية جديدة نسبياً في سوريا، حيث بدأت في الظهور لأول مرة في عام 2006، مما سمح بتحويل الأموال من وإلى سوريا بشكل قانوني، لأول مرة في تاريخ البلاد.

تم تأسيس شركة ويسترن يونيون على سبيل المثال في سوريا في عام 2007 وتعمل منذ ذلك الحين من خلال العديد من الوكلاء، خاصة شركة ديار للخدمات الإلكترونية الخاصة (DES) وشركة الفؤاد للصرافة الخاصة، وهناك وكيل معلي آخر هو المتحدة للصرافة العامة JSC. يبدو أن الشركة [ويسترن يونيون] هي الشركة الغربية الوحيدة لتحويل الأموال التي لا يزال لديها وكلاء في سوريا أداد. ومع ذلك، تظل خدمتها خياراً لا يحظى بشعبية نظراً لارتفاع رسوم التحويل أموال التي لا يزال لديها وكلاء في سوريا أداد.

مع اندلاع الحراك الشعبي، انخفض عدد وكالات تحويل الأموال الرسمية بشكل كبير واقتصر على المناطق التي تسيطر عليها الحكومة. إلى جانب هذا الوضع، كانت هناك سلسلة من المشاكل المرتبطة بهذه المنظمات حيث عززت السلطات السورية سيطرتها عليها منذ بداية الحراك الشعبي في منتصف آذار/مارس 2011. في أيار/مايو 2013، أصدر البنك المركزي السوري قانوناً يقيد شركات الصرافة العاملة في سوريا بصرف جميع الطلبات النقدية القادمة من خارج سوريا بالليرة السورية حتى لو تم تحويلات الأموال في السوق

السوداء بعد هذا القرار، وأتاح ذلك للأفراد تحويل الأموال من وإلى سوريا بالعملة الأجنبية، أو على الأقل تحويل عملتهم الأجنبية (على سبيل المثال، الدولار أو اليورو) إلى الليرة السورية بسعر السوق السوداء، وهو بشكل عام أعلى بكثير من السعر الرسمي<sup>157</sup>.

بالإضافة إلى الأسباب المذكورة أعلاه، غالباً ما كانت وكالات تحويل الأموال غير الرسمية تُفضل على الوكالات الرسمية لأن الأخيرة غالباً ما ترتبط بعلاقات مع الأجهزة الأمنية وتزودها معلومات عن جداول التحويلات 518. كانت الوكالات غير الرسمية أيضاً أهدافاً للحكومة السورية في مناسبات مختلفة، سواء

Care International)2019 -153), "استخدام الحوالة لإجراء البرمجة النقدية في سوريا", Care International)2019 -153

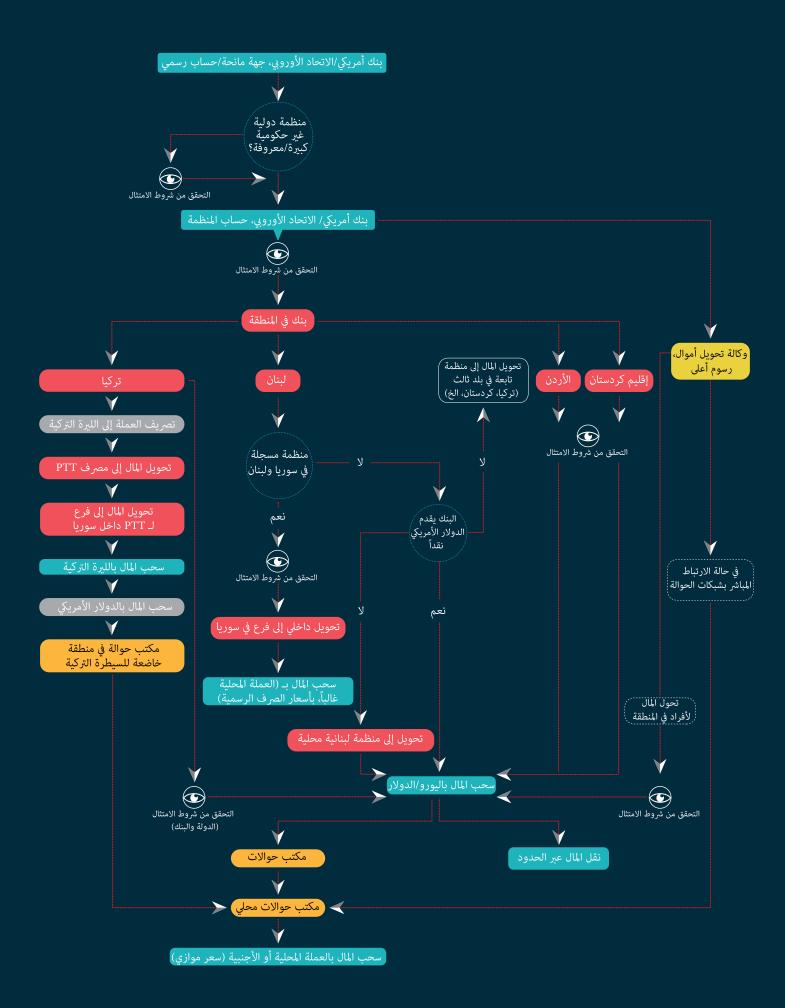
<sup>154-</sup> ومع ذلك، فإن بعض المنظمات لا تتمتع داعًاً بالقدرة الكاملة على التفتيش والبحث في جميع مستويات العملاء في شبكة الحوالة، نتيجة الطبيعة المتقلبة لهذه الشبكات. بشكل عام، تقوم المنظمات فقط بالتحقق من الأفراد في الجزء العلوي من السلسلة، حيث تدخل الأموال، وتراقب أنشطة المشروع على الأرض، حيث يتم إنفاق الأموال. الفترات الفاصلة بينهما، حيث يتم تحويل الأموال من نقطة الإدخال إلى نقطة الإخراج، يكاد يكون من المستحيل التحقق والتعرف عليها بالكامل (مقابلة مع موظف INGO، أبريل 2020) (https://bit.ly/3fQy5Pb, p.3) . "استخدام الحوالة لإجراء البرمجة النقدية في سوريا "(https://bit.ly/3fQy5Pb, p.3)

https://bit.ly/2T8FjUR ,"تخفيض سعر صرف البنك المركزي لقيمة التحويلات", The Syria Report) 2020  $\,$  -155

Syrian Economic Forum, https://bit.ly/2WWTrli, p. 26, "الثقب الأسود، شبكات تحويل الأموال الخاصة في سوريا", Mulham al-Jazmaty and Rami Sharrack) - 156

<sup>157-</sup> عنب بلدي (2019)، «وكالات تحويل الأموال غير المصرح بها تواصل العمل في ريف حمص على الرغم من المخاطر»، https://bit.ly/2AuOKHP

<sup>158-</sup> روزانا إف إم (2016)، "سوريا: ويسترن يونيون تعمل تحت الطاولة!"، https://bit.ly/3fOMLyt؛ عنب بلدي (2019)، "وكالات تحويل الأموال غير المصرح بها تواصل العمل في ريف حمص على الرغم من المخاطر"، https://bit.ly/2AuOKHP



بحجج أمنية أو في محاولة للسيطرة على تقلبات العملة الوطنية. في تشرين الأول/أكتوبر 2013، أغلقت السلطات السورية شركات النقد الأجنبي في البلاد، كجزء من حملة صارمة على تجار السوق السوداء، بما في ذلك "العالمية للصرافة"، والتي كان المساهم الرئيسي فيها رجل الأعمال السوري زهير سحلول، الذي يشتبه مسؤولون أمريكيون بدوره في غسيل أموال للحكومة السورية قبل عام 2011 <sup>55</sup>. واستهدفت وكالات مماثلة أخرى مثل "حنيفة للصرافة" و"الهرم للصرافة" و"الفؤاد للصرافة" و"الجزائري وشركاه"<sup>160</sup>. كان الهدف المعلن هو تقليص التجارة في السوري المملوك للدولة بأسعار العملات الرسمية أقلى تعليق معاملات وكالات تحويل الأموال مؤقتاً مرة أخرى في نهاية كانون الأول/ديسمبر 2019 في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة بعد الإجراءات التي اتخذها مصرف سورية المركزي لأسباب مماثلة.

في شباط/فبراير 2020، أذن البنك المركزي السوري للصرافين بدفع الحوالات الواردة بمعدل 700 ليرة سورية للدولار الواحد، بدلاً من السعر الرسمي البالغ 434 ليرة سورية. كان الهدف من هذا الإجراء هو تقليل الضغط على قيمة العملة الوطنية السورية من خلال تشجيع الناس على تحويل دولاراتهم بهذا المعدل الجديد وأيضاً زيادة تدفق التحويلات عبر القنوات الرسمية، بدلاً من شركات الحوالة غير الرسمية 162. سعى الأفراد والمنظمات إلى بدائل أخرى، مثل منصات تحويل الأموال عبر الإنترنت. منصة bury)، التي تحول الأموال من الخارج إلى سوريا، والتي لا تتجاوز رسومها 30 يورو، يتم استخدامها بشكل متزايد كوسيلة من قبل مختلف المنظمات 163.

ومع ذلك، فرضت بعض منصات التحويل هذه شروط امتثال مماثلة للبنوك. منظمة إمباكت IMPACT ومقرها في ألمانيا، وخلال متابعتها عملية إصدار هذا التقرير، لاحظت إغلاق حسابات بعض موظفيها لدى شركة TransferWise، وهي خدمة بريطانية لتحويل الأموال عبر الإنترنت، وتم تعطيل الحسابات في نيسان/أبريل 2020، مع توضيح أن ذلك يعود إلى أنشطتها المتعلقة بسوريا.

وفقاً للموظفين في إمباكت فقد بررت الشركة عملية الإغلاق بأنها كانت في حاجة إلى:

«الامتثال للوائح شركائنا المصرفيين والحكومات ومقدمي التراخيص. وتشمل هذه اللوائح حظر جميع الأنشطة المالية مع الأفراد والشركات الذين يمكن ربطهم بشكل مباشر أو غير مباشر بمناطق تعتبر عالية المخاطر لشركائنا من منظور مالي».

<sup>159-</sup> كان زهير سحلول هو الممثل الرئيسي في سوق العملات الأجنبية ولعب دوراً رئيسياً في دعم الليرة السورية في أوقات مختلفة في الماضي، بما في ذلك بعد انسحاب القوات SARG Stabilizes its Currency"، https://bit.ly/3fSzFA3" .2005 السورية من لبنان في عام 2005.

https://bit.ly/2YnvWSN, "البنك المركزي يشدد على الصرافين ويستهدف سحلول",(The Syria Report ) 2013 -160

<sup>161-</sup> المرجع الساب

The Syria Report)2020 -162), " البنك المركزي يخفض سعر صرف التحويلات", The Syria Report)2020 -162

<sup>163-</sup> مقابلة مع عضو منظمة فرنسية غير حكومية تعمل في سوريا، آذار/مارس 2020

# تحويل الأموال إلى المنظمات الدولية والمحلية العاملة داخل سوريا، في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة

تمت معظم تحويلات المنظمات الدولية للأموال إلى سوريا بالعملات الأوروبية (اليورو والفرنك السويسري والجنيه الإسترليني والكرون النرويجي، وما إلى ذلك) وفي حالات نادرة بالدولار الأمريكي. بالنسبة للمنظمات المحلية والدولية العاملة في سوريا، أصبحت العمليات المالية، بغض النظر عن العملة، صعبة بشكل متزايد منذ عام 2014. كما ناقشت ووكر في تقريرها لعام 2020: "أن التأثير المركب للعقوبات وغياب البنوك البديلة جعل من الصعب للغاية تنفيذ المعاملات باليورو أو الدولار الأمريكي داخل سوريا، من خلال ما تبقى من النظام المصرفي الحالي" 164

بشكل عام، لم يكن فتح الحسابات المصرفية في سوريا مشكلة بالنسبة للمنظمات الدولية المسجلة رسمياً في البلاد، والتي تعمل في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة السورية، خاصة إذا كانت موجودة قبل عام 2011<sup>165</sup>، وهم يستفيدون من الخدمات الاعتيادية التي تقدمها النظم المصرفية في جميع أنحاء العالم فيها يتعلق بالمعاملات داخل البلد.

### النظام المصرفي السورى:

يتألف النظام المصرفي الرسمي في سوريا، في وقت كتابة هذا التقرير، من 20 مصرفاً تجاريًا: ستة بنوك محلية مملوكة للدولة (تخضع جميعها لعقوبات الأوروبي والولايات المتحدة)، و14 مصرفاً خاصًا، اثنان منها يخضعان لعقوبات أمريكية (بنك شام اس ايه وبنك سورية الدولي الإسلامي).

المصرف التجاري السوري (CBS) هو كيان مملوك للدولة تابع مباشرة لوزارة المالية. وهو أكبر بنك في البلاد ويعمل كبنك للقطاع العام. يتم الاحتفاظ بجميع حسابات الكيانات الرئيسية المملوكة للدولة لدى البنك، وهو أيضاً البنك الوحيد المملوك للدولة المسموح له بالتعامل بالعملات الأجنبية.

بلغ إجمالي القطاع المصرفي في سوريا 7.7 تريليون ليرة سورية في نهاية عام 2018، مقسمة على النحو التالي: 40 بالمئة للبنك المركزى و31 بالمئة للبنوك المملوكة للدولة و29 بالمئة لبنوك القطاع الخاص $^{166}$ .

ومع ذلك، يمكن أن تكون المعاملات التي تجريها البنوك في سوريا بالنيابة عن المنظمات الدولية أكثر إشكالية، وهي مماثلة في كثير من الجوانب للمنظمات في البلدان المجاورة وفي أوروبا. إنهم يواجهون تدقيقا شديداً في خدمات الامتثال المصرفي وخدمات البنوك المراسلة، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى تأخير المعاملات لأسابيع وشهور أو ببساطة إلغاء المعاملات إذا لم يتم اعتبار المعلومات المقدمة مفصلة بما فيه الكفاية. كما يبدو أن العمليات كانت عشوائية إلى حد ما، بحسب من أجريت معهم المقابلات<sup>167</sup>. كانت بعض المعلومات والبيانات حساسة في كثير من الأحيان ولا يمكن تقديمها بسبب الحاجة إلى حماية هويات المستفيدين النهائيين من المساعدة الإنسانية وعدم تعريضهم للخطر<sup>861</sup>.

<sup>164- 2020 (</sup>Justin Walker), "دليل مبادئ إدارة المخاطر لإرسال الأموال الإنسانية إلى سوريا والولايات القضائية عالية المخاطر المهاثلة",

<sup>165-</sup> مقابلة مع موظف سابق في منظمة غير حكومية دولية تعمل في سوريا، نيسان/أبريل 2020

https://bit.ly/3d7gyRc, "التقرير السنوى لأكبر بنك في سوريا يسلط الضوء على البيانات المتعلقة بالقطاع والاقتصاد", (The Syria Report) 2020 -166

<sup>167-</sup> وأوضح مسؤول في الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، أن شريكهم في سوريا، وهو منظمة غير حكومية دولية إنسانية، واجهت عقبات كبيرة من الشركاء المصرفيين السوريين من خلال تعليق المعاملات وخلق تأخيرات كبيرة وإلغائها أحيانًا. كانت خدمات الامتثال المصرفي مطلوبة دائماً للحصول على مزيد من المعلومات، خاصةً فيما يتعلق بالمستفيدين النهائيين من المساعدة الإنسانية.

<sup>168-</sup> مقابلة مع مسؤولين أوروبيين يعملون على الملف السوري، نيسان/أبريل 2020

يُذكر أن أوكسفام أمريكا قد عانت أيضا من تداعيات (إزالة المخاطر)، في عملياتها الخاصة وخلال شركائها في مختلف البلدان، بما في ذلك سوريا169. أوضح سكوت بول، أحد كبار مستشاري السياسة الإنسانية في منظمة أوكسفام الأمريكية، أن البنوك المحلية في سوريا تفضل أحياناً «التوقف عن خدمة المنظمات، أو طلب كميات هائلة من الوثائق، على أن يخاطروا بعلاقاتهم مع البنوك المراسلة في الولايات المتحدة"170. والحال ذاته مع المنظمات حيث يفضل المانحون تفويض إدارة أخطار تحويل الأموال إلى المنظمات الدولية في أوروبا، والتي يتعين عليها بعد ذلك إجراء التحويلات إلى سوريا، وقد أوضح أحد الذين تمت مقابلتهم أن الجهات المانحة لا ترسل دوماً خطاب دعم للمنحة بقصد تسهيل تحويل الأموال مباشرة إلى سوريا<sup>171</sup>.

ومع ذلك، يبدو أن المنظمات الدولية الراسخة والمعروفة تواجه قيوداً أقل، وعلى سبيل المثال، فإن منظمة غير حكومية دولية تعمل في سوريا منذ عام 2011 ولها فروع في جميع أنحاء العالم، لم تتعرض لنفس التأخيرات، ولم تتجاوز مدة تحويل الأموال من مكاتبهم في أوروبا إلى مصرفهم في لبنان، ثم إلى الفرع الشقيق داخل سوريا، ثلاثة إلى أربعة أسابيع بشكل عام. طالب البنك المصدر في أوروبا بجميع عمليات الامتثال الدقيقة المعتادة، كما ذكر أعلاه، والمرة الوحيدة التي حدث فيها تأخير كان بسبب افتقار المشروع المقترح الذي تم إرساله إلى البنك المصدر للتفاصيل الواضحة والكافية، وفقاً لمن تمت مقابلتهم. ومع ذلك، كان للأزمة المالية في لبنان اعتباراً من تشرين الأول/أكتوبر 2019 عواقب وخيمة على تمويل هذه المنظمة غير الحكومية الدولية نفسها، مما أدى إلى إنهاء بعض المشاريع الإنسانية حيث تم منع البنك في بيروت من تحويل الأموال خارج البلاد177.

أصبحت عملية تحويل مبالغ نقدية كبيرة من خلال الأفراد الذين يعبرون الحدود لإدخالها إلى سوريا أكثر خطورة، من الناحية القانونية، في منتصف كانون الثاني/يناير 2020 بعد أن أصدر الرئيس السوري المرسومين رقم "3" و "4". تشديد العقوبات على الأشخاص الذين يحملون ويتاجرون بعملة غير الليرة السورية في الدولة، بينما كانت الدوريات الأمنية نشطة في إغلاق مراكز الحوالة واعتقال عدد كبير من المتعاملين بتهمة التعامل بالعملات الأجنبية 173.

# التحويل إلى وكالات الأمم المتحدة داخل سوريا

تشير الأبحاث الخاصة بهذا التقرير إلى أن وكالات الأمم المتحدة الناشطة في سوريا لا تواجه فيما يبدو مشاكل مالية خطيرة، حيث يتم تحويل أموالها من حسابات مقارها في نيويورك و/أو جنيف إلى حساباتها المصرفية السورية ولا تخضع لأنظمة العقوبات الخاصة بالاتحاد الأوروبي أو الولايات المتحدة أو أي أنظمة أخرى مستقلة ١٧٠٠.

يتم تقديم المعونات الإنسانية الآتية من أمريكا الشمالية وأوروبا عبر وكالات الأمم المتحدة في سوريا والمنظمات المتعاملة معها بالباطن بشكل أساسي، ومنح هذا الوضع تلك الدول نفوذاً يتيح لها أن تفرض على الأمم المتحدة بعض الشروط المتعلقة ببرامجها ومشاريعها. وقد كان على الاتحاد الأوروبي التأكد من أن جميع شراكاته مع وكالات الأمم المتحدة لم تنتهك عقوبات الاتحاد الأوروبي وأي لوائح أوسع، وهناك عمليات مماثلة تنطبق على المنظمات الدولية غير الحكومية العاملة في سوريا $^{00}$ .

تصرفت بعض الدول بطريقة مماثلة من خلال التأكد من عدم حدوث أي انتهاكات في عقوبات الاتحاد الأوروبي وأي لوائح أوسع، وقد كانت ألمانيا، وهي

<sup>169-</sup> Sophie Edwards)2017, "إزالة المخاطر تسبب مشاكل مصرفية كبيرة لثلثي المؤسسات الأمريكية غير الربحية", Sophie Edwards)

<sup>170-</sup> المرجع السابق

<sup>171-</sup> مقابلة مع عضو منظمة دولية عاملة في سوريا، نيسان/أبريل 2020

<sup>172-</sup> مقابلة مع عضو منظمة دولية عاملة في سوريا، نيسان/أبريل 2020

<sup>173-</sup> في آب/أغسطس 2013، منعت الحكومة السورية استخدام العملات الأجنبية في المعاملات التجارية داخل سوريا. ووفقاً للتشريعات السورية، يجب أن تكون التجارة بالعملة الوطنية، وقد حدد قرار لجنة النظم الأساسية (CBS) العقوبات وأبطأ عمليات الدولرة.

<sup>174-</sup> مقابلة مع أعضاء بعثة الاتحاد الأوروبي إلى سوريا - قسم التعاون الإنهائي في بيروت، نيسان/أبريل 2020؛ مقابلة مع عضو في منظمة غير حكومية دولية تعمل في سوريا، نيسان/أبريل 2020

<sup>175-</sup> مقابلة مع أعضاء بعثة الاتحاد الأوروبي إلى سوريا - قسم التعاون الإنهائي في بيروت، نيسان/أبريل 2020؛ مقابلة مع عضو في منظمة غير حكومية دولية تعمل في سوريا، نيسان/أبريل 2020؛

المانح الأوروبي الرئيسي للأمم المتحدة في سوريا، والتي أنفقت ثلثي تبرعاتها تقريباً (نحو ٤٠٠ مليون يورو سنوياً) في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة السورية؛ الأكثر تطلباً في مراقبة برامج الأمم المتحدة المنتصدة وقد رصد مسؤولون حكوميون ألمان وأحد كبار المدراء في مكتب سوريا في بنك الائتمان لإعادة الإعمار (KfW) أن جميع الشراكات مع الأمم المتحدة والمتعاقدين بالباطن، لم تنتهك عقوبات الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة في سوريا وليس فقط في المساعدات الإنسانية في سوريا لدى الاتحاد الأوروبي في مقابلة أنه من المهم لألمانيا أن ترى دعمها المالي موزعاً على الجميع في سوريا وليس فقط في مصلحة الحكومة السورية ""لا".

في الوقت نفسه، كان تنفيذ بعض برامج وكالات الأمم المتحدة في كثير من الأحيان نتيجة لمفاوضات غير مباشرة بين الجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة من جهة، وبين وكالات الأمم المتحدة ووزارات الحكومة السورية من جهة أخرى. تقول الوزارة الألمانية المسؤولة عن تحويل العمليات في سوريا بأنها فرضت شروطها على تنفيذ المشاريع من قبل شركائها، سواء كانت وكالات الأمم المتحدة أو المنظمات الدولية، بما في ذلك ما يتعلق بالمستفيدين النهائيين وتقديم المساعدات دون أي تمييز وفقاً للمناطق أو للجهة المسيطرة. وبعبارة أخرى، كانوا حريصين على أن أموالهم لا تذهب فقط إلى المناطق التي تسيطر عليها الحكومة أو تخدم مصالحها فقط ألا، أوضحت مقابلة مع أحد كبار المدراء بمكتب سوريا في بنك الائتمان لإعادة الإعمار (KfW) أن اليونيسف، وهي الشريك المنفذ لمشروع إعادة تأهيل المدارس، كان عليها أن تتأكد من أن قائمة المرافق التي سيعاد تأهيلها لم تستجب لمطالب الحكومة السورية وبأنها منتشرة جغرافياً، وإلا فلن تمولها وكالة التنمية الحكومية ألى السورية وبأنها منتشرة جغرافياً، وإلا فلن تمولها وكالة التنمية الحكومية ألى السورية وبأنها منتشرة جغرافياً، وإلا فلن تمولها وكالة التنمية الحكومية ألى المياركة وبأنها منتشرة جغرافياً، وإلا فلن تمولها وكالة التنمية الحكومية ألى المورية وبأنها منتشرة جغرافياً، وإلا فلن تمولها وكالة التنمية الحكومية ألى المورية وبأنها منتشرة جغرافياً، وإلا فلن تمولها وكالة التنمية الحكومية ألى المورية وبأنها منتشرة بعرافياً وكالة التنمية الحكومية أله المورية وبأنها منتشرة بعرافياً وكالة التنمية المحكومية ألى المورية وبأنها منتشرة بعرافياً وكالة التنمية الحكومية ألى المورية وبأنها منتشرة بعرافياً المورية وبأنها منتشرة بعرافياً التعليل المناطقة المرافق التي سيعاد تأهيلها أن تتأكد من أن قائمة المرافق التي سيعاد تأهيلها ألى المورية وبأله المورية وبأله المورودة وبأله المورودية وبأله المورودية وبأله المورودية وبأله المورودية وبأله المورود وبالمورود وبأله المورود وبأله المؤلة المورود وبأله المورود المورود وبأله

هناك تعقيد إضافي ناتج عن الاختلافات في وجهات النظر (مما في ذلك بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه) حول ما إذا كان يجب تصنيف نشاط معين على أنه "إنساني" (مسموح به بموجب العقوبات) أو أنه أقرب "لإعادة الإعمار" أو "التنمية" (وقد يتعارض مع العقوبات المفروضة) أنا

كشفت تقارير عديدة أن المنظمات تجد صعوبة في التعامل مع إطار الترخيص المسموح به، وأنها لا تستطيع في الغالب تحديد المعلومات التي يجب أن تقدم أو من هي الجهة التي يجب أن تخاطبها. بالإضافة إلى ذلك، اختلفت معايير الحصول على ترخيص في الاتحاد الأوروبي اختلافاً كبيراً من دولة إلى أخرى، مما أدى إلى قدر كبير من عدم الوضوح ألم عالم أما تترتب على الحاجة إلى الحصول على ترخيص آثار سلبية على البنوك إذ يشير ذلك إلى أن العمل الذى تديره المنظمة "قريب من الحافة" وبالتالي محفوف بالمخاطر ألم.

من أجل تجنب هذه العمليات الطويلة وغير المضمونة، غالباً ما تبرم المنظمات الدولية غير الحكومية اتفاقيات وشراكات مع وكالات الأمم المتحدة، التي استفادت من الإعفاءات، لاستيراد منتجات معينة يمكن أن تنتهك العقوبات. بشكل أعم، بسبب العوائق المالية المختلفة التي تواجهها المنظمات الدولية في سوريا، غالباً ما تكون الشراكات مع وكالات الأمم المتحدة أفضل الأدوات لضمان قدرة الكيانات على تأمين التدفقات النقدية المستمرة وتعويضها عن التأخير في التحويلات من الخارج، وهذا يتيح للبرامج تحمل ودفع الفواتير المختلفة والمتعددة للمنظمة دون انتظار تحويل معين لتمويلها. يمنع هذا النظام جزئياً تراكم الديون والفواتير. أوضح أحد الذين تحت مقابلتهم أنه لكي تتابع أي منظمة برامجها دون الكثير من التعقيدات المرتبطة بالتدفق المستمر للنقود، فإنها تحتاج إلى تنفيذ 60 بالمئة على الأقل من أنشطتها بالشراكة مع وكالات الأمم المتحدة ...

<sup>176-</sup> مقابلة مع مسؤول دولة عضو في الاتحاد الأوروبي، أيار/مايو 2020

<sup>177-</sup> مقابلة مدير أول لسوريا، إدارة الشرق الأوسط، بنك التنمية الألماني، 2020، نيسان/أبريل 2020؛ مقابلة مع مسؤول ألماني في فريق عمل سوريا.

<sup>178-</sup> مقابلة مع مسؤول دولة عضو في الاتحاد الأوروبي، أيار/مايو 2020

<sup>179-</sup> مقابلة مدير أول لسوريا، إدارة الشرق الأوسط، بنك التنمية الألماني، 2020، نيسان/أبريل 2020؛ مقابلة مع مسؤول ألماني في فريق عمل سوريا

<sup>180-</sup> مقابلة مدير أول لسوريا، إدارة الشرق الأوسط، بنك التنمية الألماني، 2020، نيسان/أبريل 2020؛ مقابلة مع مسؤول ألماني في فريق عمل سوريا

<sup>.</sup>Dr Erica Moret, personal communication, 25 May 2020 -181

UN Economic and Social Commission for Western Asia and ,"دراسة عن الأثر الإنساني للتدابير التقييدية الأحادية المتعلقة بسوريا", Justine Walker (2016 -182) Office of the UN Resident Coordinator in the Syrian Arab Republic, https://bit.ly/2Z648oh, p. 14

Interna- ,"كعمل الإنساني والجهاعات المسلحة غير الحكومية: تأثير القيود المصرفية على المنظمات في المملكة المتحدة", -Tom Keatinge and Florence Keen (2017 -183 tional Security Department and International Law Programme, https://bit.ly/2X5TcVk, p.8

<sup>184-</sup> مقابلة مع عضو في INGO العاملة في سوريا، نيسان/أبريل 2020

# آثار العقوبات

وفقاً لهذا البحث، حددت المنظمات المحلية والدولية ثلاث مشكلات رئيسية في سوريا نتيجة للعقوبات القائمة، وهي تتعلق بـ: 1.) المعاملات المالية؛ 2.) استيراد منتجات وآلات معينة، و3) شراء بعض الخدمات مثل الوقود والاتصالات.

كان التحدي الأكثر شيوعاً هو القدرة على إرسال واستقبال الأموال في سوريا. انخفض عدد الخدمات المصرفية المراسلة التي تتعامل مع البنوك السورية إلى حد كبير على مر السنين، في حين لا يمكن لأي بنوك مراسلة جديدة أن تعمل بشكل قانوني مع المؤسسات المالية السورية بسبب القيود التي تفرضها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. وقد أدى هذا الوضع إلى زيادة التحديات المالية والإدارية والتشغيلية للمنظمات الدولية ألى إغلاق عملياتها الدولية التي تتخذ من أوروبا مقراً لها إلى تغيير علاقاتها بانتظام مع البنوك المراسلة، حيث اضطر العديد من هذه المؤسسات الوسيطة إلى إغلاق عملياتها بشكل متزايد فيما يتعلق بسوريا. وقد أدى هذا في بعض الأحيان إلى وقف التحويلات من هذه الكيانات لتمويل البرامج الإنسانية وخلق تأخيرات شديدة في تنفيذها أدى ببساطة إلى إلغائها أ187.

أصبح الامتثال للإجراءات والمتطلبات المصرفية أولوية متزايدة للمنظمات التي تقدم المساعدة على الأرض، مما أعاق في كثير من الأحيان قدرتها على الاستجابة بفعالية لحالات الطوارئ. وقد أدى ذلك إلى قيام عدد من المنظمات الإنسانية بوضع برامج المساعدة الخاصة بهم وفق أولويات الوصول المالي، بدلاً من الحاجة الإنسانية. كذلك، أدى تركيز الأنشطة والبرامج الإنسانية في المناطق التي تتميز بقيود أقل و/أو بيئة امتثال أقل تعقيدًا. في المقابل، قد يتم استبعاد المناطق الأكثر تهميشاً وما يسمى بالمناطق عالية الخطورة "الخطرة" من الدعم.

معظم المنظمات الدولية والمنظمات الإنسانية اشتكت من عواقب هذه المشاكل الإدارية والمالية على أنشطة عملياتها اليومية. وكما تم توثيقه في مكان آخر 188 فقد أعاق هذا الوضع أيضاً استعداد بعض المنظمات لتوسيع أنشطتها أو الانخراط في مبالغ أكبر من التمويل. إلى جانب هذا الوضع، أفاد موظفو الامتثال في المنظمات المحلية والدولية بوجود حاجة متكررة لتنظيم أو الحد من بعض العمليات خشية أن تنتهك العقوبات أو اللوائح الأخرى. على سبيل المثال، يتطلب تصدير أي عنصر يحتوي على أكثر من 10 بالمئة من أصل أمريكي ترخيصاً بموجب العقوبات الأمريكية 189 أمثل أجهزة العاسوب التي تحتوي على برامج مايكروسوفت، لذا فإن فريق الامتثال سيمنع أي عملية شراء حتى يتم الحصول على ترخيص معين (إذا كان العنصر غير مشمولة بالفعل بموجب ترخيص عام). يمكن أن تستمر هذه العملية أشهرًا، دون أي ضمان بأنها ستمنح بالفعل 190 بالإضافة إلى ذلك، وكما ورد في أحد التقارير: «في حالة سوريا، يميل رد الفعل عادة نحو المقاطعة الطوعية، فحتى الحالات التي يمكن فيها ترخيص السلع والتمويل، غالباً ما تكون تكاليف الترخيص أعلى من قيمة السلع والخدمات "191".

علاوة على ذلك، فإن التعريف الواسع جداً للسلع ذات الاستخدام المزدوج (بمعنى السلع التي يمكن استخدامها للأغراض السلمية والعسكرية على حد سواء) في أنظمة العقوبات في الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة بمثل مشكلة خاصة. هناك حاجة إلى تراخيص محددة لكل معاملة تنطوي على مثل

<sup>185-</sup> مقابلة مع عضو في INGO العاملة في سوريا، أبريل 2020؛

<sup>-186</sup> المجلس النرويجي للاجئين (2018)، "المبادئ تحت الضغط، تأثير تدابير مكافحة الإرهاب ومنع مكافحة التطرف العنيف على العمل الإنساني المبدئي"، https://bit. ly/363piox p. 26

Alice Debarre (2019 -187), "جعل العقوبات أذكي: صون العمل الإنساني", 2019 -187 (Alice Debarre), "جعل العقوبات أذكي: صون العمل الإنساني", 2019 -187

Hu- ,"تأثير إزالة المخاطر المصرفية على الاستجابة الإنسانية للأزمة السورية", (Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding and Rawaad Mahyub (2018 -188 manitarian Forum, HPG and the London School of Economics and Political Science (LSE), https://bit.ly/2z3T3JI, p. 9

<sup>189-</sup> مقابلة مع عضو منظمة دولية عاملة في سوريا، أبريل 2020.

<sup>190-</sup> أصدرت الحكومة السويسرية والاتحاد الأوروبي تنازلًا خاصاً لموظفيهم العاملين في مكاتبهم الفرعية المعنية بالشأن الإنساني في دمشق، مما سمح لهم باستخدام خدمات شركة سيريتل للهواتف المحمولة. (مقابلة مع موظف في منظمة غير حكومية سورية، نيسان 2020)

UN Economic and Social Commission for Western Asia and ,"دراسة عن الأثر الإنساني للتدابير التقييدية الأحادية المتعلقة بسوريا", Justine Walker (2016 -191 Office of the UN Resident Coordinator in the Syrian Arab Republic, https://bit.ly/2Z648oh, pp.14-15

<sup>192-</sup> في حالة الولايات المتحدة، فإن حظر الصادرات أوسع نطاقاً بكثير ويغطي كل من التصدير وإعادة التصدير أو البيع أو التوريد، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر من الولايات المتحدة أو من قبل شخص أمريكي موجود في أي مكان في العالم.

هذه السلع، مما يؤدي إلى تكاليف إضافية وصعوبات في التمويل وتأخيرات طويلة في المعالجة. بالنسبة للمنظمات الدولية المشاركة في المبادرات الإنسانية ودعم الاستقرار، فإن هذا يعقد عملهم بشكل كبير 193

وقد ذكر العديد من المنظمات المحلية والمنظمات الدولية الإنسانية أن نتائج العقوبات الجديدة، بما في ذلك قانون قيصر، ستتضمن قيوداً أكبر على التحويلات المالية، خاصة عندما تكون بالدولار الأمريكي وستنبه المزيد من المؤسسات المالية، مما سيدفع بالكثير منها إلى عدم المخاطرة في أي علاقات مع سوريا 1941.

وقد عبر من أجريت معهم المقابلات من المنظمات الإنسانية عن قلقهم من أنه سيؤدي أيضاً إلى تأخيرات أطول في التحويل أو يؤدي ببساطة إلى المزيد من الحظر وإغلاق الحسابات. كما أثيرت في المقابلات مخاوف من أن مشروع قانون قيصر يحتمل أيضاً أن يعاقب بعض عمليات المنظمات الدولية ووكالات الأمم المتحدة في سوريا التي تعتبر ذات صلة بـ "جهود إعادة الإعمار" الصغيرة أو "جهود التعافي والإصلاح» والتي جرى التسامح معها إلى حد ما حتى الآن.

<sup>193-</sup> مقابلة مع أربعة أعضاء (طلبوا عدم الكشف عن هوياتهم) من بعثة الاتحاد الأوروبي إلى سوريا - قسم التعاون الإنهائي في بيروت، نيسان/أبريل 2020.

<sup>194-</sup> عضو في منظمة سورية غير حكومية (طلب عدم الكشف عن هويته)، نيسان/أبريل 2020

### الخاتمة

منذ عام 2016، واجهت المنظمات العاملة في سوريا صعوبات متزايدة باستمرار واضطر بعضها إلى إلغاء المشاريع لأنها لم تتمكن من استيفاء المعاملات الورقية التي يطلبها المانحون. وعلى الرغم من المبادرات والمؤتمرات التي جمعت مختلف الجهات الفاعلة في هذا المجال (بما في ذلك المنظمات المحلية والدولية، وممثلي الحكومات، ومدراء البنوك) بهدف تطوير وتيسير العمليات المالية وإجراءات تحويل الأموال بالنسبة للمنظمات العاملة في الشأن السوري، إلا أن أياً منها لم يسهم في إحراز أي تقدم يذكر حتى الآن؛ بل غالبا ما أسهمت في تعقيد الأمور.

وكما تقول أندريا هول، مستشارة السياسات في Charity & Security Network، فإن «أي ذكر لسوريا هو إشارة تحذير للبنوك والمؤسسات المالية "أو. في معظم الحالات، قد يؤدي تغيير اسم منظمة معينة إلى تسهيل بعض العمليات المالية الأساسية، ولكنه لا يغير بشكل كبير من العقبات والتحديات التي تواجهها المنظمات المرتبطة بسوريا أو تعمل في الشأن السوري. بالإضافة إلى ذلك، فإن عدم وجود قواعد مشتركة للامتثال بين البنوك، وفي بعض الأحيان داخل نفس البنك، يعقد عمليات التحويل ويزيد من الشكوك المحيطة بالعمليات والممارسات المالية.

هذا على الرغم من أن وزارة الخزانة الأمريكية أفادت بأن «المنظمات الخيرية المعفاة من الضرائب والتي تتخذ من الولايات المتحدة مقراً لها تلعب دوراً مهماً في تقديم المساعدة للمجتمعات في جميع أنحاء العالم وفي مواجهة الدعاية الإرهابية وعمليات التجنيد"، وأضافت «ستواصل الخزانة والشركاء ما بين الوكالات عملهم مع المنظمات الخيرية والمؤسسات المالية لتقييم والإبلاغ عن المخاطر الفعلية التي قد يساء من خلالها استخدام هذه المنظمات وتوجيهها لدعم الإرهاب، وضمان أن المؤسسات المالية تطبق النهج القائم على المخاطر لفتح وصيانة الحسابات الخيرية، لأن الغالبية العظمى من المنظمات الخيرية المعفاة من الضرائب في الولايات المتحدة ليست عالية المخاطر فيما يتعلق بتمويل الإرهاب"61. حيث يمثل هذا البيان خطوة مهمة إلى الأمام في نظر العديد من الخبراء نحو تحسين العمليات المالية للمنظمات الإنسانية العاملة في سوريا، إلا أنه ما تزال هناك حاجة إلى إجراء تحسينات حقيقية"91.

يمكن للمنظمات المحلية والدولية الأكبر حجماً أن تتحمل بعض الصعوبات الناجمة عن العقبات والتحديات المذكورة أعلاه بسبب ميزانياتها الكبيرة وحجم فريق الامتثال لديها مقارنة بالكيانات الأكثر تواضعاً والأصغر حجماً. ورغم ذلك، فإن هذا الوضع لم يبطئ عملية نقل المخاطر إلى المنظمات السورية العاملة على الأرض في الدول المجاورة أو في سوريا. بل إن الأمر جرى بالعكس تماماً في كثير من الأحيان، وهذا هو السبب في أن هذه المنظمات تتأثر بشكل غير متناسب من عمليات وإجراءات إزالة المخاطر المصرفية باعتبارهم يواجهون المخاطر الرئيسية. كما أن التعقيدات والطبيعة المتداخلة لأنظمة العقوبات القائمة ضد الكيانات السورية تؤدى إلى تفاقم التحديات التي تواجهها هذه الجهات الإنسانية.

في الختام، فإن أي مبادرات تضمن "توجيهاً أفضل" لأنظمة العقوبات هي محل ترحيب، لكن من الواضح أنها ليست كافية لتجاوز المشاكل التنظيمية التي تواجه المنظمات الإنسانية، المحلية والدولية، العاملة في سوريا أو في البلدان المجاورة، أو بشكل أعم في مناطق الصراع. تواجه هذه المنظمات تحديات ليست عقبات بسيطة يمكن التعامل مع كل حالة منها على حدة، ولكنها، بدلاً من ذلك، ذات طبيعة هيكلية ومغروسة في النظام المالي وفي مختلف أنظمة العقوبات.

<sup>195-</sup> مقابلة سكايب أندريا هول، مستشارة السياسات في Charity & Security Network، آذار/مارس 2020،

https://home.treasury.gov/system/files/136/National-Strategy-to- 2020 , "2020 غير المشروع 2020", "2020 "US Treasury بالاستراتيجية الوطنية لمكافحة الإرهاب والتمويل غير المشروع 2020", "2020 Counter-Illicit-Financev2.pdf, P.44-45

<sup>197-</sup> مقابلة سكايب أندريا هول، مستشارة السياسات في Charity & Security Network، آذار/مارس 2020،

### حول فريق العمل

#### د. جوزیف ضاهر

حائز على شهادة الدكتوراه في دراسات التنمية من معهد الدراسات الشرقية والإفريقية في جامعة لندن (2015)، ودكتوراه في العلوم السياسية من جامعة لوزان (2018)، سويسرا. يشغل ضاهر حالياً منصبّي أستاذ في جامعة لوزان، وأستاذ منتسب بدوام جزئي في معهد الجامعة الأوروبية في فلورنسا (إيطاليا). يشارك في "مشروع زمن الحرب وما بعد الصراع في سوريا" (WPCS). وهو مؤلف كتاب (حزب الله: الاقتصاد السياسي لحزب الله (منشورات بلوتو، 2016)، وكتاب: سوريا بعد الانتفاضات: الاقتصاد السياسي لمرونة الدولة (بلوتو وهاهاركت، 2019). أنشأ مدونة سوريا الحرية إلى الأبد.

### د. إيركا موريه

باحثة أولى في مركز الحوكمة العالمية، ومعاضرة زائرة في معهد الدراسات العليا بجنيف، وهي كذلك رئيسة شبكة جنيف للعقوبات الدولية (GISN) والمحررة المساعدة لمجلة دراسات الأمن العالمي. حصلت على شهادة الدكتوراه في العلوم (PhD) من جامعة أكسفورد، حيث ركزت أبحاثها على الآثار الصحية والاجتماعية-الاقتصادية للعقوبات الأمريكية على كوبا. كتبت واحدة من أولى المقالات المدققه من قبل الأقران التي سعت من خلالها إلى دراسة العواقب الإنسانية المحتملة للعقوبات الموسعة للاتحاد الأوروبي على سوريا وإيران، وعملت كغبير مستقل للأمم المتحدة، وفي مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، واليونيسيف، ومجلس حقوق الإنسان. على مدى السنوات الأربع الماضية، نظمت لقاءات حول الوضع الإنساني في سوريا نيابة عن الحكومة السويسرية، وعقدت في 2019 و2020 "حوار الامتثال بشأن المدفوعات الإنسانية المتعلقة بسوريا"، وهو مشروع يديره معهد الدراسات العليا بتمويل من الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون، وبدعم من المفوضية الأوروبية، المديرية العامة للحماية المدنية الأوروبية وعمليات المساعدة الإنسانية (DG ECHO). عمومًا، قدمت أدلة على الاستفسارات المتعلقة بالعقوبات لكل من مجلسي البرلمان البريطاني وشاركت في عدد من فرق عمل الاتحاد الأوروبي رفيعة المستوى.

#### مباكت

للبحث وتطوير المجتمع المدني: تأسست في برلين عام 2013، وهي منظمة مجتمع مدني غير ربحية تُعنى بالبحث والتطوير في مجال المجتمع المدني. تهدف المنظمة من خلال فريق مقره في أوروبا وسوريا ولبنان وتركيا والعراق إلى بناء مجتمع مدني نشط عالميًا ومتصل جيدًا باعتباره حجر الزاوية للتغيير الاجتماعي والسياسي. ولتحقيق هذه الغاية، تركز إمباكت على الدعم طويل الأمد والمتوازن للأفراد والمنظمات في كل من مناطق النزاع والبلدان المتقدمة من خلال تعزيز التنمية والحوار والمشاركة الاجتماعية، مع تركيز بشكل أساسي على العمل البحثي.

#### نحن هنا/We Exist

هو تحالف لمنظمات المجتمع المدني السوري يسعى لجعل دور المجتمع المدني السوري حاضرًا ومركزيًا في أي تفكير وتخطيط بشأن سوريا. ولتحقيق ذلك يعمل التحالف بدعم من شركاء دوليين على تنظيم وتنسيق الحملات العامة، والرسائل الموجهة للرأي العام، والمشاركة في حملات المناصرة، والعمل بشكل وثيق مع وسائل الإعلام، وتنسيق الضغط الذي يستهدف صناع القرار وواضعي السياسات في أوروبا. يتحدى تحالف "نحن هنا» تهميش الأصوات السورية في جميع المجالات كما يعمل على ضمان سماع أصوات المجتمع المدني السوري من داخل سوريا وخارجها.



تم نشر هذا التقرير من قبل: IMPACT - Civil Society Research and Development e.V Keithstraße 10 , 10787 Berlin ليس للبيع IMPACT e.V - ©2020