



العقوبات والقيود المالية: تحدّيات إضافية لمحدودية الفضاء المدني السوري

كيف يمكن للاتحاد الأوروبي دعم المجتمع المدني السوري بشكل أفضل؟

خلود منصور

ترجمة يوسف سامي مصري

المحتويات

1. نظرة عامة.....2
2. لخلفية: المجتمع المدني السوري.....3
3. العقوبات الاقتصادية والتحديات القديمة الجديدة.....6
 - الحسابات المصرفية وسعر الصرف ورسوم المعاملات.....7
 - تحوُّل هياكل الحوكمة: الجوانب القانونية والإعفاءات.....8
4. توصيات السياسة الخاصة بالاتحاد الأوروبي، الدول الأعضاء والمنحون فيما يتعلّق بما يلي:.....9
 - المجتمع المدني السوري.....10
 - البنوك والمؤسّسات المالية.....11
 - الأمم المتحدة والمنظّمات غير الحكومية الدولية.....11

مركز أسبار الشرق الأوسط للدراسات والبحوث

يُعنى المركز بتقديم البحوث والدراسات المتعلقة بالشأن الدولي عموماً وسوريا والشرق الأوسط خصوصاً ضمن هوية مستقلة، للمركز دور رائد في البناء العلمي والمعرفي؛ حيث يهدف فريق أسبار ليكون مرجعاً لترشيد السياسات المستقبلية ورسم الاستراتيجيات من حيث الأهمية. تأسس المركز في شهر تشرين الثاني/ نوفمبر 2014، كمؤسسة بحوث علمية، تعمل لأن تكون مرجعاً أساسياً رافداً لصنّاع القرار ضمن المجالات السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية. ينتج المركز الدراسات المنهجية المنظمة والبحوث والاستطلاعات الأكثر عمقاً وموضوعية والتي تساند المسيرة العلمية لمؤسسات الدولة والمجتمع بهدف دعم آليات اتخاذ القرار، وتحقيق التكامل المعلوماتي الذي ينتج عنه رسم خارطة الأولويات للمراحل القادمة. نحن نعتمد في بحوث المركز على الفهم الدقيق للواقع مع مراعاة التغييرات في كل مرحلة التي ينتج عنها تحديد الاحتياجات والتطلعات التي تُمكن من وضع الخطط لكي يتحقّق تنفيذها

1. نظرة عامة

- تجاوز إجمالي مساعدات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه أثناء الأزمة السورية 17 مليار يورو منذ عام 2011.
- غطى مستوى التمويل حوالي 60٪ من الأموال المطلوبة خلال الأعوام 2013-2018، بينما غطى في 2019 فقط 28٪ اعتباراً من 30 أيلول/سبتمبر 2019.
- قدّمت الأمم المتحدة مساعدات بقيمة مليار دولار في 2018 للمناطق التي يسيطر عليها النظام السوري، بينما بلغ الإنفاق الفعلي للنظام في العام نفسه نحو 4 مليارات دولار.
- أصبح الفضاء المدني في سوريا أكثر تقييداً نتيجة القمع السياسي المستمر من قبل النظام السوري، والصراع العنيف الذي طال أمده، والتطورات السياسية والعسكرية، وهياكل الحكم المحلي المتغيرة، وموجات النزوح القسري المتعددة.
- يواجه المجتمع المدني السوري نظراً للعقوبات الاقتصادية والتدابير التقييدية على سوريا، العديد من التحديات التي تؤثر بشدة على وجودها وعملها واستدامتها ونموها المحتمل.

التطورات السياسية والاقتصادية الأخيرة في لبنان، وتأثير فيروس كورونا، والإجراءات التي فرضها النظام السوري لتجريم كل من يتعامل بالعملة الأجنبية، وتفعيل أحكام العقوبات في قانون قيصر الأمريكي وكذلك عقوبات الاتحاد الأوروبي. والتدابير التقييدية المفروضة - كان لها جميعها آثار مباشرة وغير مباشرة على المجتمع المدني السوري وفاقمت الظروف التي يعمل فيها المجتمع المدني السوري. على الرغم من أن المجتمع الدولي كان يحاول الانخراط مع المجتمع المدني السوري، إلا أنه في الوقت نفسه أعاق عمله والتقدم من خلال فرض سياسات غير متسقة وتدابير تقييدية. يطرح هذا سؤالاً جاداً حول ما إذا كان لدى المجتمع الدولي، ولا سيما الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، إرادة سياسية حقيقية لإعادة هيكلة أنظمة المساعدات والمالية، من أجل دعم المجتمع المدني السوري بشكل أفضل.

يسلط موجز السياسة هذا الضوء على بعض التحديات طويلة الأمد التي تواجهها منظمات المجتمع المدني السورية (CSOs) ويقدم توصيات بشأنها، مع التركيز بشكل خاص على المنظمات المجتمعية (CBOs) التي تعمل في المناطق التي يسيطر عليها النظام، والتي تستمر في التطور. أصبح من الصعب التغلب عليها بشكل متزايد.

¹ European Commission, Neighbourhood - Enlargement, Syria, available at: link

² UNHCR. (2020). UNHCR's 2020-2021 Financial Requirements. Retrieved from link

UNHCR & UNDP. (2019, June 30). 3RP Regional Strategic Overview 2019-2020. Retrieved from link

2. الخلفية: المجتمع المدني السوري

ظهر المجتمع المدني السوري³ في بيئة صعبة للغاية وغير آمنة ومتغيرة باستمرار، لتلبية الاحتياجات الإنسانية والإنمائية المتزايدة على الأرض منذ الانتفاضة السورية في عام 2011 والحرب اللاحقة. على الرغم من التطورات العسكرية والسياسية والإنسانية والديناميكيات المحليّة والإقليمية المتباينة، فقد نمت منظمات المجتمع المدني السورية، وطوّرت قدرتها التنظيمية واكتسبت ثقة المجتمع الدولي، وأعربت عن تحدياتها واحتياجاتها وأولوياتها. لقد عملوا في مجموعة متنوعة من المجالات، بما في ذلك الاستجابة لحالات الطوارئ وخدمات الإغاثة والتعليم والصحة، وتمكين المرأة والشباب وحقوق الإنسان وبناء السلام. أجرت مؤسسة IMPACT لأبحاث المجتمع المدني وتطويره سلسلة من الدراسات لتحديد الجهات الفاعلة في المجتمع المدني السوري، وتحديد أكثر من 800 في عام 2015. في عام 2019، انخفض عدد الجهات الفاعلة في المجتمع المدني إلى أكثر بقليل من 4.500.

على الرغم من الطفرة في عدد الفاعلين في المجتمع المدني منذ عام 2011، لا يزال الفضاء المدني في سوريا مقيّداً بشدّة، نتيجة القمع السياسي المستمر من قبل النظام السوري، والصراع العنيف الذي طال أمده، والتطورات السياسية والعسكرية، وهياكل الحكم المحلي المتغيرة، والموجات المتعددة من النزوح القسري. بالإضافة إلى ذلك، أدت هذه التحديات، جنباً إلى جنب مع سياسات المانحين المقيدة وتدفّقات التمويل المتقطعة، ونقص الموارد التقنية واللوجستية وتأثير العقوبات الاقتصادية على المجتمع المدني السوري، إلى قيود على الأنشطة واختفاء العديد من الجهات المدنية الفاعلة في سوريا.

اضطرت منظمات المجتمع المدني السورية في المناطق غير الخاضعة لسيطرة النظام، إلى نقل عملياتها بسبب القصف المستمر والتهجير القسري. كما أثر التقليل القسري للوصول عبر الحدود إلى نقطتي وصول بدلاً من أربع نقاط وصول سلبياً على عمل منظمات المجتمع المدني وتمويلها. أثرت تشريعات مكافحة الإرهاب في الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه، على التمويل الإنساني للمناطق الخارجة عن سيطرة النظام، حيث تحجم الحكومات المانحة والمنظمات الدولية عن تمويل المنظمات السورية في تلك المناطق. وجد تقرير صادر عن معهد التنمية الخارجية (ODI) لعام 2015 حول المساعدة الإنسانية البريطانية وتشريعات مكافحة الإرهاب، أنّ بعض جوانب تشريعات المملكة المتحدة غامضة للغاية ومفتوحة للتفسير الواسع، وأنّ خطر وصول المساعدات الإنسانية إلى أيدي الإرهابيين يمكن المبالغة فيه. ومع ذلك، فإن هذا لا يعني أنّ الحكومات والمنظمات المانحة لا ينبغي أن تتخذ الإجراءات واللوائح اللازمة لضمان أنّ تمويلها لا يُموّل الإرهاب.

³ Syrian Civil Society is referred to as Civil Society Organizations (CSOs) and Community Based Organizations (CBOs). Distinction will be made throughout the Policy Brief as required.

⁴ See: Ahmad, J. (2019). Changing Contexts and Trends in Syrian Civil Society. Berlin: IMPACT Civil Society Research and Development. Citizens for Syria. (2015). Citizens For Syria Mapping the Syrian civil Society actors Phase one. Berlin: Citizens for Syria e.V.

⁵ Metcalfe-Hough, V., Keatinge, T. and Pantuliano, S. (2015), UK humanitarian aid in the age of counter-terrorism: perceptions and reality, Humanitarian Policy Group Working Paper, London: ODI.

يُعد تسجيل منظمات المجتمع المدني السورية أحد أهم التحديات التي تواجهها، عند الأخذ في الاعتبار الإجراءات التقييدية متعددة الأوجه ضد المنظمات والأفراد السوريين. يوفر التسجيل، سواء في سوريا أو البلدان المجاورة أو في أوروبا، لمنظمات المجتمع المدني الوضع القانوني المطلوب لفتح حسابات بنكية، والوصول إلى الموارد والأموال، وحماية موظفيها. لقد أثرت القواعد واللوائح غير المتسقة داخل سوريا والدول المجاورة المحيطة بالتسجيل، إلى جانب عدم اتساق متطلبات المانحين والإجراءات المصرفية في أوروبا، بشكل كبير على المجتمع المدني السوري.

يواجه المجتمع المدني السوري في المناطق التي يسيطر عليها النظام، عقبات كبيرة، حيث يجب أن يمر التسجيل عبر عمليات طويلة ومحفوفة بالمخاطر وفحوصات أمنية متنوعة وقمع وتهديدات أمنية موجّهة للأفراد والمتطوعين. وقد أجبر هذا العديد من المنظمات على اختيار عدم التسجيل عمداً والابتعاد عن الأنظار. على الرغم من أنّ ذلك يعرّض عملهم وموظفيهم والمستفيدين منهم للخطر. وهم يعتقدون أنّ التسجيل لدى النظام السوري سيعيق عملهم ويحد من حريتهم. ومع ذلك، فقد أدّى الافتقار إلى الوضع القانوني إلى: (أ) حرمانهم من فرص التمويل والقدرة على التوسّع. (ب) إجبارهم على قبول المنح الصغيرة، (ج) الحد من قدرتهم على الترويج لعملهم. (د) الحد من فرص التدريب لتطوير قدراتهم التنظيمية أو إدارتهم، (هـ) حرمانهم من التعاون المحتمل مع وكالات الأمم المتحدة العاملة في دمشق.

بالإضافة إلى ذلك، كان المجتمع المدني السوري عرضة لسياسات المساعدة والمصالح المتباينة والأولويات الإستراتيجية لمختلف الحكومات والكيانات. على الرغم من الدور المهم للمجتمع المدني السوري في الاستجابة الإنسانية، فقد حصل على أقل من 1٪ من التمويل المباشر في عام 2014 بينما قدّم 75٪ من العمل الإنساني داخل سوريا في ذلك العام. نُشرت في مناطق سيطرة النظام، عدّة تقارير⁷ في السنوات الأخيرة لمعالجة التمويل الإنساني ودور وكالات الإغاثة. وخلصوا إلى أنّ النظام السوري نجح في فرض إطار قانوني معقّد، إلى جانب إجراءات إدارية وسياسات قسرية، لاستغلال تمويل المساعدات وتمويل انتهاكه لحقوق الإنسان.

يتفاقم تأثير هذه السياسات بسبب عدم قدرة وكالات الإغاثة على الوصول إلى المناطق الخاضعة لسيطرة النظام السوري، والقيام برصد وتقييم مستقلين، وانعدام الشفافية من قبل النظام ووكالات الإغاثة بسبب القيود التي يفرضها النظام السوري. لقد استخدم النظام السوري سيطرته لمنح الموافقة على برامج مساعدات مختارة، وتأخير الاتفاقات بشأن طرائق

⁶ See: Christian Aid, Syrian Civil Society - A Closing Door, September 2019, available at: link

⁷ For more on this subject, see The Syria Campaign (2016), Taking Sides: The United Nations' Loss Of Impartiality, Independence And Neutrality In Syria; and Martínez, J. C. and Eng, B. (2016), 'The unintended consequences of emergency food aid: neutrality, sovereignty and politics in the Syrian civil war, 2012–15', International Affairs, 92 (1), pp. 153–73. Leender, R., & Mansour, K. (2018). Humanitarianism, State Sovereignty, and Authoritarian Regime Maintenance in the Syrian War. Political Science Quarterly, 133(2), 225-257; HRW. (2019). Rigging the System Government Policies Co-Opt Aid and Reconstruction Funding in Syria. Human Rights Watch.

العمليات التي تقودها الأمم المتحدة، وإصدار أو حجب تأشيرات الموظفين الدوليين، ومنع الوصول إلى المناطق المحاصرة، ورفض العمليات المتقاطعة. بالإضافة إلى ذلك، فإن تحويل المساعدات وتوجيهها إلى مناطق سيطرة النظام، قد هدّد وجود جهات فاعلة في المجتمع المدني السوري ونطاق عملها في المناطق المتضرّرة.⁸

قدّمت الأمم المتحدة في عام 2018، مليار دولار كمساعدات للمناطق التي يسيطر عليها النظام السوري، بينما بلغ الإنفاق الفعلي للنظام في تلك المناطق في نفس العام حوالي 4 مليارات دولار. تمكّنت الحكومة السورية من توجيه عشرات الملايين من المساعدات إلى المقرّيين من النظام، لتوليد موارد مالية كبيرة وعقود شراء وفرص تجارية لهم. بالإضافة إلى ذلك، يطالب النظام السوري بأن يتم تمويل المساعدات من خلال وسطاء مركزيين، بما في ذلك الهلال الأحمر العربي السوري (SARC) والأمانة السورية للتنمية التي ترأسها أسماء الأسد، زوجة الرئيس الأسد. وبحسب ما ورد يتم توجيه حوالي 60% من جميع عمليات مساعدات الأمم المتحدة في سوريا عبر الهلال الأحمر العربي السوري. كما يطالب النظام السوري بأن يتم التدقيق والموافقة على الشركاء المحليين لوكالات الإغاثة الدولية من خلال كياناته ونظامه الأمني.

استعاد النظام السوري السيطرة العسكرية على معظم أنحاء البلاد، الأمر الذي أثر بشكل أكبر على مشهد المجتمع المدني السوري داخل سوريا. في أواخر عام 2016، كانت هناك 50 منظمّة تعمل بنشاط في درعا والقنيطرة، لكن هذا الرقم انخفض إلى الصفر تقريباً عندما استعاد النظام السوري المناطق من المعارضة في عام 2018. يمارس النظام كما أوضحت بعض المنظمّات المجتمعية السورية، المحسوبة في هذا السياق، من خلال غضّ الطرف عن عمل المنظمّات أو المبادرات غير المسجّلة في بعض المحافظات أو المناطق. من المفترض أنّ هذه المناطق لم تدعم الانتفاضة السورية صراحةً، أو أنها تتكوّن من مجموعات الأقليات. بعض هذه المنظمّات موضع شكّ حيث يمكن تصويرها ببساطة على أنها من مؤيدي النظام أو مخبرين. بالإضافة إلى ذلك، يمكن اعتبارهم فاسدين في ديناميكيات اقتصاد الحرب. خلق اقتصاد الحرب في سوريا شبكات وممارسات اقتصادية وتجارية جديدة مثل النهب أو التهريب، الأمر الذي يديم الفساد في جميع أنحاء البلاد.

لا تزال هناك تجاه هذه الخلفية والتحديات المتصاعدة الواردة أدناه، العديد من الأسئلة التأسيسية حول كيفية الحفاظ على مساحة مدنية آمنة وموسّعة للمجتمع المدني السوري بغضّ النظر عن موقع أنشطتها.

⁸ Reinoud Leenders and Kholoud Mansour, Humanitarianism, State Sovereignty, and Authoritarian Regime Maintenance in the Syrian War, 19 June 2018, Political Science Quarterly, available at:link

3. عقوبات الاتحاد الأوروبي

فرضَ الاتحاد الأوروبي عقوبات على سوريا في عام 2011 استجابة للقمع العنيف من قِبل النظام السوري للسكان المدنيين. إنهم يستهدفون الشركات ورجال الأعمال الذين يستفيدون من علاقاتهم مع النظام واقتصاد الحرب. تتضمن التدابير التقييدية أيضاً حظراً على استيراد النفط، والقيود المفروضة على بعض الاستثمارات، وتجميد أصول البنك المركزي السوري الذي يُحتفظ به في الاتحاد الأوروبي، وقيود التصدير على المعدّات والتكنولوجيا التي يمكن استخدامها للقمع الداخلي، مثل المراقبة أو اعتراض الاتصالات عبر الإنترنت أو الهاتف. مُدِّدَت التدابير التقييدية تماشياً مع استراتيجية الاتحاد الأوروبي على سوريا، على أساس سنوي حتى 1 حزيران/يونيو 2021.

عقوبات قيصر

دخل قانون حماية قيصر سوريا المدنيين حيز التنفيذ في 17 حزيران/يونيو 2020. يُعاقب أيّ شخص أو شركة تساعد نظام الأسد أو يساهم في إعادة بناء البلاد. إنه يستهدف الأفراد والشركات في أيّ مكان في العالم الذين يعملون إما بشكل مباشر أو غير مباشر في اقتصاد سوريا. يُعاقب القانون قطاعات محددة في سوريا، بما في ذلك النفط والغاز الطبيعي والطائرات العسكرية والبناء والهندسة. كما أنه يمنح الرئيس الأمريكي سلطات واسعة لتجميد الأصول لأيّ فردٍ يتعامل مع سوريا، بغضّ النظر عن جنسيته. تجاوز إجمالي المساعدات المقدّمة من الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه خلال الأزمة السورية 17 مليار يورو منذ عام 2011. التزم الاتحاد الأوروبي بتقديم مساعدات إنسانية داخل سوريا بميزانية قدرها 340 مليون يورو لعامي 2019 و 2020. وفقاً للخطة الإقليمية للاجئين والقدرة على الصمود (Syria 3RP)، غطّى مستوى التمويل حوالي 60٪ من الأموال المطلوبة من 2013 إلى 2018، بينما غطّى 28٪ فقط اعتباراً من 30 أيلول/سبتمبر 2019. على الرغم من عدم وجود مؤشّر واضح على نيّة الاتحاد الأوروبي خفض المساعدات لسوريا في عام 2020، إلا أنّ هناك إرهاقاً من المانحين بعد ما يقرب من 10 سنوات على الصراع السوري. يجب أيضاً النظر إلى هذا في سياق الالتزامات المالية المتزايدة من قبل مجتمع المانحين نتيجة لوباء COVID-19 وتداعياته الصحيّة والاقتصادية ومتطلباته على حدٍ سواء على المستويات المحلية والإقليمية. بالإضافة إلى ذلك، فإن نظام العقوبات المعقّد المفروض على سوريا، بما في ذلك تشريعات مكافحة تمويل الإرهاب (CTF)، وعقوبات الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، مثل قانون قيصر الأخير (قانون قيصر لحماية المدنيين في سوريا)، تؤثر بشكلٍ مباشر على عمل وكالات الإغاثة والمجتمع المدني أيضاً وكذلك تدفّق التمويل إلى سوريا.

⁹ UNHCR. (2020). UNHCR's 2020-2021 Financial Requirements. Retrieved from Link

UNHCR & UNDP. (2019, June 30). 3RP Regional Strategic Overview 2019-2020. Retrieved from Link

● الحسابات المصرفية وسعر الصرف ورسوم المعاملات

أدى التعقيد والغموض والتعسف في العقوبات المفروضة على سوريا إلى "تأثير مخيف"10 لتجنّب التعامل مع أي شيء أو أي شخص له علاقة بسوريا. وقد حرّم ذلك منظمات المجتمع المدني السورية من الوصول إلى القنوات الرسمية والقانونية لتحويل الأموال، وبالتالي أجبرها على اللجوء إلى أنظمة التحويل غير الرسمية والسوق السوداء. بسبب العقوبات المفروضة على سوريا، فرض النظام المصرفي الدولي المزيد من الإجراءات التنظيمية الصارمة للحدّ من مخاطر البنوك. لقد ثبت أنّ سياسة التخلّص من المخاطر المصرفية تساهم في اقتصادات الحرب وتوسيع القنوات غير الرسمية، والتي يُحتمل أن تكون فاسدة للوصول إلى الأموال أو تحويلها. نتيجة لذلك، تواجه منظمات المجتمع المدني السورية، في سوريا وخارجها، العديد من التحديات، بما في ذلك عدم القدرة على فتح حسابات مصرفية جديدة، أو اكتشاف مفاجئ لإغلاق حساباتها المصرفية.

تؤثر هذه الإجراءات أيضاً على توسّع منظمات المجتمع المدني السورية وتطوّرها حيث تستمر في مواجهة صعوبات عند تلقّي الأموال، وتعقيدات إضافية عندما تكون المنح أو المعاملات كبيرة نسبياً. يجب على منظمات المجتمع المدني السورية التعامل مع مختلف الأنظمة المصرفية والإجراءات غير الرسمية في كل مرة تتلقّى فيها تحويلات مالية أو ترسلها. في كثير من الحالات، يتعيّن عليهم تحمّل عبء سعر الصرف ورسوم المعاملات التي تتزايد باستمرار وبشكل غير متوقّع. كما أنّ هناك خسائر متعدّدة في سعر الصرف عندما يتعيّن أن تمر المدفوعات بعمولات مختلفة حتى تصل الأموال إلى سوريا. نتيجة لذلك، يصبح الحظر والتأخيرات الكبيرة لتلقي المدفوعات وإرسالها، أمراً لا مفرّ منه، ويمكن أن تستغرق المدفوعات عدّة أشهر، على الرغم من تقديم جميع المستندات المطلوبة والداعمة إلى البنوك. عادة لا تقدّم البنوك أسباب منع أو تأخير المدفوعات. خلصت إحدى الدراسات التي أجراها معهد ODI إلى أنّ التخلّص من المخاطر المصرفية، قد قلّل من توافر النقد للمنظمات غير الحكومية بنسبة 35٪ على الأقل، وأنّ هذه الأموال تظل غير متاحة لمُدّة ثلاثة إلى خمسة أشهر.11

¹⁰ 'chilling effect': A combination of the "strict liability" nature of the sanctions regimes, combined with large fines levied by the U.S. against U.S. and non-U.S. banks for sanctions violations, have put banks in a position where they are so reluctant to deal with sanctioned countries, that dollar-denominated humanitarian transactions permitted by general licence are refused processing even though legal. The 'chilling effect' is not only associated with payments destined for Syria, but also on the provision of banking services to Syrian-related charities and non-Syrian destined payments. For more see Walker, J. (2016). Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures. SDC Swiss Agency for Development and Cooperation.

¹¹ The conclusion was within 60 of the organisations interviewed by ODI for the study, cautiously estimated to be responsible for some 50% of aid passing through

بالإضافة إلى ذلك، تضع البنوك في البلدان المجاورة حدوداً يومية لسحب النقود، وهو ما يتسبب في قيام منظمات المجتمع المدني بتقسيم مبلغ السحب إلى مدفوعات أصغر، الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من الخسائر. تمنع بعض البنوك ووكلاء تحويل الأموال تلقي عدّة مدفوعات أو مبالغ كبيرة من قبل نفس الشخص، مما يجبر منظمات المجتمع المدني على إنفاق موارد وموظفين إضافيين. تؤدي الفروق في أسعار الصرف المختلفة بين البنوك والسوق السوداء، إلى انخفاض قيمة المنح، حيث تحتاج المنظمات إلى دفع رواتب موظفيها، وإجراء أنشطتها، والمشتريات بالعملة المحلية. تلجأ منظمات المجتمع المدني السورية إلى دفع رسوم إضافية لأطراف ثالثة، أو وسطاء لتلقي المعاملات أو استخدام مواردهم الشخصية، في بعض الحالات، لسد الثغرات عندما لا تغطي المنظمات المانحة التكاليف الإضافية لرسوم المعاملات وأسعار الصرف.

كل هذا يؤثر سلباً على قابلية التكيف وأهمية منظمات المجتمع المدني وبرامجها، حيث تحول المنظمات السورية برامجها من النقد إلى العيني. كما أنه يدفع منظمات المجتمع المدني للعمل على ما يمكن تقديمه، ويحد من قدرتها على العمل على ما ينبغي أن يكون ذا أولوية. بالإضافة إلى ذلك، تجعل هذه التحديات من الصعب للغاية، التخطيط لأهداف مشاريعهم وأطرها الزمنية أو تحقيقها، وهو ما يؤثر بدوره أيضاً على مصداقية منظمات المجتمع المدني ومنظمات المجتمع المحلي السورية، وتواصلها مع المستفيدين والمجتمعات.

أخيراً، فإن الارتباط القوي بين عدد من دول الجوار والبنوك من جهة، والنظام السوري من جهة أخرى، يخلق تهديدات أمنية للمجتمع المدني السوري، لا سيما أولئك الذين يعملون داخل مناطق سيطرة النظام. لا يوجد توافق في القواعد واللوائح التي تفرضها البنوك والدول والمنظمات المانحة والحكومات المضيفة ووكلاء تحويل الأموال. لذلك، يتعين على منظمات المجتمع المدني السورية التنقل في مختلف النظم المصرفية والمالية، وهاكل الحوكمة والقوانين المختلفة.

● تحوّل هياكل الحوكمة: الجوانب القانونية والإعفاءات

بسبب طبيعة النزاع، كان على المجتمع المدني السوري العمل بشكلٍ مختلف وفقاً لموقعه الجغرافي وسلطته الحاكمة، داخل سوريا وفي دول الجوار وفي أوروبا. في سوريا، على سبيل المثال، يتعين على المجتمع المدني السوري العمل ضمن هياكل وإجراءات غير عادية، بناءً على مجال العمل أو تقديم الخدمات وعلى أساس سلطة الأمر الواقع على الأرض. تحدّد هياكل الحوكمة المتغيرة الفضاء المدني واختفاء أو نمو فاعلين جدّد في المجتمع المدني. يحدّد النظام السوري الفضاء المدني ويسيطر عليه في مناطق سيطرته. وتحديّ سلطات الأمر الواقع والمجالس المحلية في

Turkey, as much as 35% of donor money was held at any one time between correspondent and recipient banks for between four and six months. See thGordon, S., Robinson, A., Goulding, H., & Mahyub, R. (2018). The impact of bank de-risking on the humanitarian response to the Syrian crisis. Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group. London: ODI.

المناطق التي تسيطر عليها المعارضة، مساحة منظّمت المجتمع المدني. تعمل منظّمت المجتمع المدني السورية في بيئة دائمة التغيّر، ولا يمكن التنبؤ بها داخل سوريا. ما هو قانوني في منطقة يسيطر عليها مجلس محليّ ما، هو غير قانوني في منطقة مجاورة تسيطر عليها سلطة أخرى.

تواجه منظّمت المجتمع المدني السورية في البلدان المجاورة أيضاً، سياسات وتحديات متغيّرة. في تركيا، على سبيل المثال، شدّدت الحكومة إجراءاتها وقمعت المنظّمت والموظّفين السوريين منذ عام 2017. كما طبّقت لبنان والأردن إجراءات تقييدية، وجعلت من الصعب جداً على المجتمع المدني السوري العمل. حالياً، هناك 23 منظّمة مجتمع مدني سورية لها مقرّات رئيسية في لبنان وستة في الأردن.¹² يشير هذا العدد الصغير إلى القيود التي يواجهها المجتمع المدني السوري في هذين البلدين.

في المقابل، لا تواجه وكالات الأمم المتحدة العاملة داخل سوريا هذه المشاكل نفسها، لأنها لا تخضع لأية أنظمة عقوبات، بما في ذلك عقوبات الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة على سوريا. لذلك، تستطيع المنظّمت غير الحكومية الدولية، الدخول في شراكة مع وكالات الأمم المتحدة لضمان التدفّق النقدي، وتجنّب التأخير في تحويل الأموال، وتخطّي العمليات المطوّلة وغير المؤكّدة. بالإضافة إلى ذلك، لم يكن هناك تمييز واضح أو ميسق، بين أطر المساعدات الإنسانية والإنمائية، وتحقيق الاستقرار وإعادة الإعمار، وهو ما يعيق عمل منظّمت المجتمع المدني ومنظّمت المجتمع المدني السورية، التي تعمل على بناء السلام أو المشاركة المجتمعية، أو حقوق الإنسان أو غيرها من القضايا غير الإنسانية. ويؤثر هذا أيضاً على المنظّمت المجتمعية في المناطق التي يسيطر عليها النظام، حيث لا يمكن أن يكون لها أي شكل من الشراكة أو الاتفاق مع وكالات الأمم المتحدة والمنظّمت غير الحكومية الدولية. بهذا المعدّل، ستختفي هذه المنظّمت المجتمعية على الأرجح، لأنها لا تملك الموارد المالية والقدرة الإدارية للتعامل مع العقوبات التقييدية والتدابير المصرفية أو للحفاظ على عملها وتطويره.

4. توصيات السياسة

يجب على الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه ومجتمع المانحين، أخذ زمام المبادرة في دعم المجتمع المدني السوري، واستخدام نفوذهم لتخفيف أو تخفيف تأثير العقوبات الاقتصادية والتدابير التقييدية على المجتمع المدني السوري والمنظّمت المجتمعية. على الرغم من تفاقم هذه التحديات بسبب العقوبات، لم تكن هناك تغييرات أو إصلاحات حقيقية في النظام المالي وسياسات المانحين للتخفيف من هذه التحديات.

لذلك، يجب اتخاذ خطوات ملموسة لمواجهة التحديات المتزايدة التي يعمل فيها المجتمع المدني السوري، بما في ذلك كيفية التخفيف من العوائق المصرفية والمالية، لضمان استدامتها وقدرتها على القيام بعملهم ومشاريعهم، لا سيّما في

¹² Ahmad, J. (2019). Changing Contexts and Trends in Syrian Civil Society. Berlin: IMPACT Civil Society Research and Development.

¹ مثل هذه البيئة المقيدة والصعبة. وفي الوقت نفسه، يجب على المجتمعات الدولية والجهات المانحة، التأكد من أنّ العقوبات والإجراءات التقييدية، لا تزيد من تعزيز النظام السوري في إسكات المجتمع المدني وعرقلة عمله، ولا تسمح له بالتلاعب بالمساعدات لإدامة سياساته وممارساته القمعية. على هذا النحو، يجب وضع آليات ملموسة لضمان عدم مساهمة العقوبات في تدهور الوضع الاجتماعي والاقتصادي للسوريين والجهات الفاعلة في المجتمع المدني. على هذا النحو، يجب على الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه ومجتمع المانحين العمل مع:

● المجتمع المدني السوري ومنظمات المجتمع المحلي:

1. إيجاد استراتيجيات بديلة للتخفيف من تأثير العقوبات والتدابير التقييدية على منظمات المجتمع المدني، وتسهيل عملها، مع ضمان ألا تقوّض أيّ تدابير تنظيمية التوطين ولا تعرقل توسُّع ونمو المجتمع المدني السوري.
2. تقديم إرشادات واضحة وعملية وسهلة الفهم، من أجل تمكين منظمات المجتمع المدني السورية من إجراء تقييم كامل، لكيفية تأثير العقوبات الاقتصادية عملياً، على عملها في مناطق مختلفة في جميع أنحاء البلاد، وطرق التخفيف والعمل مع هذه الآثار.
3. الدعم والاستثمار، بشكل فعال واستراتيجي، في منظمات المجتمع المدني ومنظمات المجتمع المحلي السورية، التي تعمل في القضايا غير الإنسانية، بما في ذلك بناء السلام وحقوق الإنسان، وتطوير آليات تمويل مرنة تساعد هذه المنظمات في القيام بأنشطتها داخل سوريا.
4. إنشاء مساحة تشاركية واستباقية، حيث تكون المنظمات المجتمعية غير المسجّلة في المناطق التي يسيطر عليها النظام، جزءاً أساسياً من الحوار وآليات التمويل والعمليات.
5. الحد من البيروقراطية والتوثيق المطلوب، وتحديد القنوات المالية غير الرسمية، أو الوسطاء الذين يمكن أن يكونوا مؤهلين لمعالجة المعاملات إلى سوريا ضمن آلية منظمة.
6. دعم منظمات المجتمع المدني السورية، حيث تعمل كحاضنات لمنظمات المجتمع المحلي، من خلال إجراء الفحص، وتزويدها بحُزم إرشاد نظرية وعملية، مصمّمة خصيصاً لها، وتطوير سياساتها المالية وقدرتها التنظيمية للتعامل مع المنح الصغيرة إلى المتوسطة.
7. إدراج رسوم المعاملات النقدية وتفاوتات أسعار الصرف في الميزانيات المخصّصة مع الأخذ بعين الاعتبار، السياقات والأنظمة المالية المختلفة التي يعمل فيها المجتمع المدني السوري.
8. إجراء تقييم لتأثير عقوبات الاتحاد الأوروبي والإجراءات التقييدية المفروضة على المجتمع المدني السوري ومنظمات المجتمع المحلي في سوريا، لا سيّما تلك الموجودة في المناطق التي يسيطر عليها النظام، وقدرتها على القيام بأنشطة والحفاظ على وجودها المستقل.

• البنوك والمؤسسات المالية:

1. الانخراط مباشرة مع البنوك ومشاركة قائمة بمنظمات المجتمع المدني ومنظمات المجتمع المدني السورية المعيّنة والموثوقة، بالإضافة إلى قائمة بالبرامج والمشاريع الموثوقة لتسريع المدفوعات لها.
2. استخدم النفوذ للتفاوض مع البنوك لإنشاء إدارات عمليات خاصّة، لفهم العمل الإنساني بشكلٍ أفضل في مناطق الصراع، وعمل المجتمع المدني في مثل هذه السياقات.
3. استخدم النفوذ للتفاوض مع البنوك واستثمار الوقت والموارد، للتعرفُ بشكلٍ أفضل، على منظمات المجتمع المدني ومنظمات المجتمع المحليّ السورية.
4. التعاون والتنسيق مع البنوك والمؤسسات المالية ذات الصلة، للسماح بالأموال والموارد للعمل الإنساني وتحقيق الاستقرار في سوريا، مع تسهيل عمل منظمات المجتمع المدني.
5. تزويد البنوك والمؤسسات المالية بالتوجيه والدعم الفني في تحقيقاتها، والإجراءات الأخرى، للوفاء بالمتطلبات المتعلقة بالعقوبات، من أجل تشجيعها على التعامل مع منظمات المجتمع المدني ومنظمات المجتمع المحليّ السورية، وإعادة التأكيد على أنها غير مشمولة بالعقوبات.

• الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية:

1. مناقشة دور وكالات الأمم المتحدة في دمشق، وكيفية التأكد من أنّ وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية، تدعم وتتعامل مع منظمات المجتمع المدني ومنظمات المجتمع المحليّ السورية غير المسجّلة في المناطق التي يسيطر عليها النظام.
2. إعادة التفكير في الهياكل المبتكرة المختلفة لتوجيه المساعدات، حيث تنظر الدول المانحة عادةً إلى الأمم المتحدة، على أنها الهيكل التنسيقي الافتراضي للاستجابة الإنسانية والإنمائية، حتى لو شكّ (المانحون) في قدرة وكالات الأمم المتحدة على أداء المهمة بشكلٍ كافٍ.
3. إجراء تقييم مستقل وشفاف حقاً، لتقييم عمل وأداء وكالات الأمم المتحدة في دمشق رداً على التقارير والادعاءات العديدة المتعلقة بعمل وكالات الأمم المتحدة، والاستحواذ مع النظام، وعقود البشراء والفساد.

المصادر والمراجع

¹ Ahmad, J. (2019). Changing Contexts and Trends in Syrian Civil Society. Berlin: IMPACT Civil Society Research and Development.

Citizens for Syria. (2015). Citizens For Syria Mapping the Syrian civil Society actors Phase one. Berlin: Citizens for Syria e.V.

Dr. Joseph Daher (2020) [Invisible Sanctions: How over-compliance limits humanitarian work on Syria](#):IMPACT Civil Society Research and Development.

Collins, M. (2019). Syrian Civil Society: A closing door. London: Christian Aid.

Els, C., Mansour, K., & Carstensen, N. (2016). Funding to national and local humanitarian actors in Syria: Between subcontracting and partnerships. L2GP Local to Global Protection.

European Union . (2020, May 28). [Syria: Sanctions against the regime extended by one year](#). Retrieved from [European Council Council of the European Union](#)

(2013). Getting aid to Syria: sanctions issues for banks and humanitarian agencies. London: British Bankers' Association; the Disasters Emergency Committee; Freshfields Bruckhaus Deringer llp.

Gillard, E.-C. (2017). Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay Between Sanctions, Counterterrorism Measures and Humanitarian Action. International Security Department & International Law Programme. London: Chatham House.

Gordon, S., Robinson, A., Goulding, H., & Mahyub, R. (2018). The impact of bank de-risking on the humanitarian response to the Syrian crisis. Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group. London: ODI.

HRW. (2019). Rigging the System Government Policies Co-Opt Aid and Reconstruction Funding in Syria. Human Rights Watch.

Haid, H. (2019). Principled Aid in Syria A Framework for International Agencies. Middle East and North Africa Programme. London: Chatham House.

Leender, R., & Mansour, K. (2018). Humanitarianism, State Sovereignty, and Authoritarian Regime Maintenance in the Syrian War. Political Science Quarterly, 133(2), 225-257

Mattes, L. (2018). Syrian Civil Society Organisations in Lebanon: Assessment and Analysis of Existing Organisations and the Conditions under which they Operate. (Opuscula, 115). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.

Mellen, R., & Lynch, C. (2017, August 3). Inside Turkey's NGO Purge. From Foreign Policy: <https://foreignpolicy.com/2017/08/03/inside-turkeys-ngo-purge/>

Khalil, S. (2020, June 17). [What is the Caesar Act and how will new US sanctions impact Syria?](#) Retrieved from [The New Arab](#)

Oweis, K. Y. (2019, July 15). UNHCR on aid to Syria: what's important is to deliver. Retrieved from The National: <https://www.thenational.ae/world/mena/unhcr-on-aid-to-syria-what-s-important-is-to-deliver-1.886179>

Ruppert, S. (2019, October 22). Aiding & Abetting. On the Limits of Humanitarian Work in Syria. Retrieved from IR International Review: <https://international-review.org/aiding-abetting/>

UNHCR. (2020). UNHCR's 2020-2021 Financial Requirements. Retrieved from http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/ga2020/pdf/Chapter_Financial.pdf

UNHCR & UNDP. (2019, June 30). 3RP Regional Strategic Overview 2019-2020. Retrieved from <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67370>

Walker, J. (2020). Risk Management Principles Guide for Sending Humanitarian Funds into Syria and Similar High-Risk Jurisdictions.

Walker, J. (2016). Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures. SDC Swiss Agency for Development and Cooperation.

Syrian Civil Society is referred to as Civil Society Organizations (CSOs) and Community Based Organizations (CBOs). Distinction will be made throughout the Policy Brief as required.

¹ See: Ahmad, J. (2019). Changing Contexts and Trends in Syrian Civil Society. Berlin: IMPACT Civil Society Research and Development. Citizens for Syria. (2015). Citizens For Syria Mapping the Syrian civil Society actors Phase one. Berlin: Citizens for Syria e.V.

¹ Metcalfe-Hough, V., Keatinge, T. and Pantuliano, S. (2015), UK humanitarian aid in the age of counter-terrorism: perceptions and reality, Humanitarian Policy Group Working Paper, London: ODI.

¹ See: Christian Aid, Syrian Civil Society - A Closing Door, September 2019, available at: link

¹ For more on this subject, see The Syria Campaign (2016), Taking Sides: The United Nations' Loss Of Impartiality, Independence And Neutrality In Syria; and Martínez, J. C. and Eng, B. (2016), 'The unintended consequences of emergency food aid: neutrality, sovereignty and politics in the Syrian civil war, 2012–15', International Affairs, 92 (1), pp. 153–73. Leender, R., & Mansour, K. (2018). Humanitarianism, State Sovereignty, and Authoritarian Regime Maintenance in the Syrian War. Political Science Quarterly, 133(2), 225-257; HRW. (2019). Rigging the System Government Policies Co-Opt Aid and Reconstruction Funding in Syria. Human Rights Watch.

¹ Reinoud Leenders and Kholoud Mansour, Humanitarianism, State Sovereignty, and Authoritarian Regime Maintenance in the Syrian War, 19 June 2018, Political Science Quarterly, available at: link

¹ UNHCR. (2020). UNHCR's 2020-2021 Financial Requirements. Retrieved from Link

UNHCR & UNDP. (2019, June 30). 3RP Regional Strategic Overview 2019-2020. Retrieved from Link

¹ chilling effect': A combination of the "strict liability" nature of the sanctions regimes, combined with large fines levied by the U.S. against U.S. and non-U.S. banks for sanctions violations, have put banks in a position where they are so reluctant to deal with sanctioned countries, that dollar-denominated humanitarian transactions permitted by general licence are refused processing even though legal. The 'chilling effect' is not only associated with payments destined for Syria, but also on the provision of banking services to Syrian- related charities and non-Syrian destined payments. For more see Walker, J. (2016). Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures. SDC Swiss Agency for Development and Cooperation.

¹ The conclusion was within 60 of the organisations interviewed by ODI for the study, cautiously estimated to be responsible for some 50% of aid passing through Turkey, as much as 35% of donor money was held at any one time between correspondent and recipient banks for between four and six months. See thGordon, S., Robinson, A., Goulding, H., & Mahyub, R. (2018). The impact of bank de-risking on the humanitarian response to the Syrian crisis. Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group. London: ODI.

¹ Ahmad, J. (2019). Changing Contexts and Trends in Syrian Civil Society. Berlin: IMPACT Civil Society Research and Development.