THE
CARTER CENTER

Waging Peace. Fighting Disease. Building Hope.

فعالية الاستثناءات الإنسانية من العقوبات:
دروس مستقاة من زلزال سوريا

11 يوليو/تموز 2023

مؤلِفة الدراسة
الدكتورة إيريكا موريت، كبيرة الباحثين لدى مركز العقوبات والسلام المستدام في معهد جنيف للدراسات العليا، ومديرة السياسات لدى المركز السويسري للمشاركة في السياسات الدولية أو "بوليسينك".

شكر وتقدير
تتقدم مؤلفة الدراسة بجزيل الشكر إلى كل من ساهم بوقته لإثراء هذه الدراسة بالمعلومات المُستنيرة، بما في ذلك من خلال المقابلات والردود المتعددة على المسودات السابقة. وتُهدي شكرًا خاصًا إلى كل من إيفون دوارتي بينيا، مسؤولة الشؤون السياسية في مكتب المبعوث الخاص للأمم المتحدة إلى سوريا، وجوليان بياسيبيلو، مسؤول الشؤون الإنسانية في مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية ومجموعة موارد سوريا (SRG) بدعم من معهد التحولات المتكاملة (IFIT)، على إسهاماتهم المفصّلة والنابعة من خبرتهم والتي قدموها بصفتهم الشخصية. تم بذل أقصى الجهود للتأكد من صحة النتائج التي خلصت إليها هذه الدراسة، لكنّ المؤلفة تتحمل المسؤولية عن أي أخطاء متبقية.

الملخص التنفيذي
رحّبت الجمعيات الإنسانية ترحيبًا واسعًا بالاستثناءات الإنسانية التي أُدخلت إلى مختلف أنظمة العقوبات المستقلة على سوريا والتي جاءت استجابةً للزلزال المدمر الذي وقع في فبراير/شباط 2023. وهدفت الاستثناءات التي اعتمدتها كل من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة وسويسرا إلى تسهيل المعاملات المرتبطة بجهود الإغاثة وشراء النفط والمنتجات النفطية في سوريا، خاصةً من قبل الجهات الفاعلة الإنسانية. وإذ تختلف الاستثناءات من دولة إلى أخرى من حيث نطاق الأنشطة المسموح بها، واتساع الجهات الفاعلة المشمولة، ومدة صلاحيتها، تسعى هذه الدراسة إلى تحديد الخصائص الرئيسية لكل استثناء وتقييمها من حيث فائدتها والتحديات المستمرة والمجالات التي تحتمل التحسين بهدف الاسترشاد بها في سياسات العقوبات المستقبلية. تستند الدراسة إلى 12 من المشاورات محجوبة المصدر وسلسلة من المشاورات الإضافية مع أكثر من 20 منظمة غير حكومية التي تم التنسيق معها عبر منظمات غير حكومية أوسع وهيئات عامة أخرى. وقد أجريت المشاورات هذه في الفترة من مارس/آذار إلى مايو/أيار 2023 وتم التواصل مع عدد من الجهات الفاعلة الإنسانية والتنموية[i] والبنوك وغيرها من المؤسسات المالية والممثلين الحكوميين العاملين في أو على المناطق المتضررة في سوريا.

الإيجابيات

- أدّت الاستثناءات دورًا حيويًا في التخفيف من التحديات التي تعترض بعض جهود الإغاثة، بفضل التأثير النفسي الإيجابي الذي حققته لا سيما في ما يتعلق بالمعاملات المالية.

- تمثّل الاستثناءات إنجازًا ملحوظًا حقّقه التعاون بين سلطات إستصدار التراخيص والمنظمات غير الحكومية وأصحاب المصلحة الآخرين. وقد سمح هذا التعاون بالتوصل إلى الاستثناءات الطارئة فضمن فترة زمنية وجيزة نسبيًا وبإبقاء المجال مفتوحًا أمام أي تعليقات وردود. وكانت الإرشادات التوجيهية المصاحبة مفيدةً كذلك.

- يقوم الاستثناء السويسري بإعفاء الجهات الفاعلة الإنسانية المموّلة من سويسرا من الحظر المفروض على تقديم - بشكل مباشر أو غير مباشر - الأصول أو الموارد الاقتصادية للأشخاص أو الكيانات أو الشركات الخاضعة للعقوبات، وذلك تسهيلًا للعمل الإنساني. يعتبر الكثيرون أن الاستثناء الذي قدمته سويسرا هو الأكثر فائدةً بفضل إطاره الزمني المفتوح ونهجه القائم على الاحتياجات، ما يسمح بتنفيذ مجموعة أوسع من أنشطة الإغاثة.

- يُنظر إلى استثناء الاتحاد الأوروبي، الذي يسمح بالوصول إلى السلع والخدمات وتغطية كل أنواع المساعدة الإنسانية (ليس فقط في ما يتعلق بالإغاثة من الزلزال)، على أنه الأكثر فعاليةً من حيث اتّساع الجهات الفاعلة التي يشملها.[ii]

- يُعتبر الترخيص الأميركي العام رقم 23 الذي شمل جهات فاعلة غير أميركية مفيدًا للغاية مقارنةً بالتراخيص العامة السابقة. وتم الترحيب بشكلٍ واسع بالإرشادات التوضيحية التي قدمتها وزارة الخزانة الأميركية بشأن المعاملات التي يُسمح للمنظمات غير الحكومية غير الأميركية بإجرائها، وبشأن إرسال التحويلات الشخصية. ولقي الترخيص ترحيبًا كبيرًا أيضًا بفضل التشاور مع أصحاب المصلحة الذي سبقه والذي وُصف على أنه متجاوب وبناء. وأشادت المنظمات غير الحكومية أيضًا بالاستراتيجية الأميركية للحد من المخاطر[iii] للعام 2023، بالإضافة إلى التعيينات الأخيرة في وزارة الخزانة الأميركية وجهود التواصل التي ركزت على الحد من التأثير الضار للعقوبات.

- أشادت بعض المصارف باتساع الترخيص الأميركي العام رقم 23 ووضوحه لأنه يُطمئن القطاع المالي بأن بعض المعاملات المتعلقة بالإغاثة من الزلزال في سوريا مسموح بها. وأشارت المنظمات غير الحكومية العاملة في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة السورية إلى أن عملية التحويلات المالية أصبحت أكثر سلاسة منذ الزلزال.

- وقد تم الإشادة بالترخيصَين العامَين للمملكة المتحدة اللذين يسعيان إلى تسهيل المعاملات المتعلقة بجهود الإغاثة وشراء النفط، في خطوة تمثل سابقة نظرًا إلى أن المملكة المتحدة لم تضع أي استثناءات مماثلة لنظام العقوبات السوري الخاص بها قبل الزلزال. ويدل الترخيصان على التواصل الوثيق مع المنظمات غير الحكومية والبنوك عبر مجموعة trisector في المملكة المتحدة (وهو منتدى قديم يجمع بين الحكومة والبنوك والمنظمات غير الحكومية)، الأمر الذي يُثبت أهمية إجراء مثل هذه التبادلات بانتظام.

أوجه القصور

- بحسب الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي، لم تكن مدة صلاحية الاستثناءات التي حدّدتها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة بستة أشهر كافية لتنفيذ كل جهود الإغاثة اللازمة بشكل فعال. في الواقع، يتطلب تنفيذ العديد من عمليات الإغاثة (مثل إعادة بناء المستشفيات واستبدال المعدات الطبية المعقدة) سنواتٍ من العمل إذ يصعب تأمين التصاريح واستبدال الآلات المتخصصة ضمن مهلة ستة أشهر[iv]. تدعو المنظمات غير الحكومية إلى تمديد جميع الاستثناءات الموضحة في هذه الدراسة. أما بالنسبة إلى الاستثناءات التي تمت الموافقة على تمديدها بالفعل، فتدعو المنظمات هذه إلى تمديدها إلى أجل غير محدود، مع إمكان إدراج بند للتجديد بمثابة طمأنة للحكومات لأن جهود الإغاثة تتطلب بطبيعتها وقتًا طويلًا لإنجازها.

- على الرغم من أنه تم تطبيق هذه الاستثناءات بشكل سريع نسبيًا مقارنةً باستثناءات طارئة سابقة، (من بضعة أيام إلى بضعة أسابيع)، إلا أنها لم تسمح بتسليم جميع أنواع المساعدة الضرورية ضمن "مدة الساعات الاثنين والسبعين الأولى التي تُعد حاسمة لإنقاذ الأرواح"[v].

- بموجب الترخيص الأميركي العام رقم 23، تبقى المعاملات مع الكيانات المُدرجة على قوائم الحظر، ومن بينها الشركات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة السورية، خاضعة لقيود مختلفة، ممّا يُعرقل عمل بعض المنظمات الإنسانية.

- أثارت البنوك مخاوف من احتمال تغريمها بأثر رجعي على الرغم من الترخيص العام رقم 23. واشتكت من أن مدة الستة أشهر لا توفر الوقت الكافي أو الحوافز المالية لاستئناف العمليات المصرفية السورية.

- كانت المنظمات غير الحكومية العاملة في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة السورية قد قامت بتكييف نماذجها التشغيلية إلى حد كبير لتجنب التعرض للعقوبات الأميركية. علاوة على ذلك، لا يعمل إلا عدد قليل من المنظمات غير الحكومية الممولة من المملكة المتحدة في هذه الأجزاء من سوريا. وبالتالي، قد لا يكون تأثير الاستثناءات الأميركية والبريطانية في هذا الجزء من سوريا كبيرًا كما كان متوقعًا.

- تشير الحاجة إلى وضع إعفاءات جديدة مرتبطة بالزلزال إلى أن المسار المعمول به حاليًا لتوفير استثناءات محددة (استثناءات خاصة/ إعفاءات محددة، وغيرها) لا يكفي، خاصة لناحية القيود الزمنية. وهذا يؤكد أهمية الإعفاءات الواسعة غير المحددة بأي أجل زمني والدائمة في أكبر عدد ممكن من أنظمة العقوبات، حيث يمكن للإعفاءات المحددة أن تلعب دورًا تكميليًا ولكن ثانويًا.

- ينطبق قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2664 الذي يوفر إعفاءات إنسانية من تدابير تجميد الأصول التي تفرضها الأمم المتحدة، على بعض الأنشطة في شمال غرب سوريا حيث تعمل الجماعات المصنفة إرهابيًا. وبالتالي من الأهمية بمكان أن تقوم الدول الأعضاء التي لم تنفّذه بعد باعتماده محليًا. وقد سلّطت منظمات غير حكومية الضوء على بعض التحديات المستمرة في ما يتعلق بصناديق الشراكة (على سبيل المثال، المدفوعات التي يجب تسديدها للهيئات الرسمية بما فيها سلطات الأمر الواقع).

وفي ما يلي سلسلة من التحديات الإضافية المستمرة التي قد تتطلب مزيدًا من الانتباه بغية تحسين فعالية الاستثناءات:

- لا تزال عملية تحويل الأموال تواجه قيود هائلة حتى بعد الاستثناءات ومنها إستمرار تدابير الحد من المخاطر في القطاع المالي، والافتقار إلى نظام مصرفي فعال في سوريا، وعدم كفاية الحوافز المالية أو الضمانات لاستئناف العمليات المصرفية في سوريا، والتدمير الواسع النطاق لشبكات الحوالة[vi] في مناطق الزلزال.

- لا تشمل التراخيص العامة الضوابط على الصادرات، لا سيما الضوابط الأميركية التي تُعد الأكثر شمولًا. ولا تزال الصادرات بحاجة إلى تراخيص خاصة ومحددة تستغرق وقتًا طويلًا وغير كافٍ للسماح بالوصول إلى المعدات المتخصصة كآلات الحفر والمعدات الطبية المتطورة التي يجب استبدالها بسبب تضرّرها جرّاء الزلزال. علاوةً على ذلك، لا يبدو أن الإعفاءات من القيود الأوروبية على الصادرات قابلة للتطبيق على بعض السلع المزدوجة الاستخدام الضرورية للاستجابة للزلزال، وفي هذا المجال، تحتاج المنظمات غير الحكومية إلى المزيد من التوضيح.

- من التحديات الإضافية هو ما وصفته المنظمات غير الحكومية بأنه الامتثال المفرط والمستمر من قبل الجهات المانحة كقيامها على سبيل المثال بتوقيع اتفاقيات مقيّدة لها، وترددها في تمويل بعض الأنشطة المعفاة لا سيما في ما يتعلق بأي مساعدات تتعدّى المساعدة الفورية المنقذة للحياة (ومنها على سبيل المثال، إعادة بناء المدارس في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة السورية).

- بشكلٍ عام، أعربت المنظمات غير الحكومية عن أملها في إمكانية دمج الفئات الأوسع من الجهات الفاعلة الإنسانية في استثناءات أخرى (حالية ومستقبلية). لذا، يجب أن يكون تعريف "الجهات الفاعلة الإنسانية" أوسع من مجرد وكالات الأمم المتحدة والمنظمات التي تمولها الدول الأعضاء.

باختصار، اعتبرت المنظمات غير الحكومية أن اعتماد الاستثناءات الجديدة المرتبطة بالزلزال هو بمثابة إقرار ضمني من الجهات الفارضة للعقوبات بأن الاستثناءات المحددة غير كافية (كالإعفاءات المؤقتة والاستثناءات الخاصة) وبأن الاستثناءات الدائمة (كالإعفاءات الدائمة والتراخيص العامة) هي على قدر كبير من الأهمية لا سيما في السياقات التي

تتطلب استجابة إنسانية طارئة. وتأمل المنظمات غير الحكومية في أن تؤدّي الدروس المستفادة إلى توفير المزيد من الاستثناءات من العقوبات وتسريعها في أي حالة طوارئ مستقبلية في سياقات أخرى تخضع لعقوبات شديدة.

التوصيات السياساتية لتحسين الاستثناءات المرتبطة بالزلازل

الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة

1. تمديد الإطار الزمني للإعفاءات الحالية لأكثر من ستة أشهر. من الأفضل اتباع نموذج سويسرا التي اعتمدت إعفاءًا مفتوح الأجل. في السياق الأميركي، يمكن اعتماد نهج التراخيص العامة الأخرى التي وُضعت لأجل غير محدد[vii]. ويمكن أن يتم التجديد على أساس تلقائي مع إمكانية إدراج بند إختياري للتجديد.
2. مساعدة أصحاب المصلحة من خلال الإرشادات التوجيهية الواضحة بشأن الأدلة الممكن استخدامها لطمأنة السلطات التشريعية بأن الإعفاءات لا تُستخدم لدعم الجهات المستهدفة بالعقوبات في الالتفاف عليها أو التهرب منها.
3. معالجة الثغرات في الاستثناءات الإنسانية الحالية التي لا تزال تحد من معاملات وأنشطة الجهات الفاعلة الإنسانية والتنموية، بما في ذلك الصعوبات المستمرة في التعامل مع الحكومة السورية (بموجب العقوبات الأميركية) وتغطية النطاق الكامل للمعدات المطلوبة للاستجابة للزلزال (بما في ذلك بموجب الضوابط على الصادرات والقوانين الجنائية).
4. إبداء المرونة في ما يتعلق بنطاق الأنشطة الضرورية للاستجابة بفعالية للتحديات المرتبطة بالزلزال، كصعوبة إعادة بناء البنية التحتية الحيوية وعدة مئات الآلاف من المنازل[viii] وإعادة تأهيلها في غضون ستة أشهر.
5. رفع الوعي لدى جميع القطاعات بشأن الإعفاءات وكيفية عملها وتوفير الضمانات بشكل استباقي للقطاعين الخاص والمصرفي، بما في ذلك معالجة تدابير الحد من المخاطر والإفراط في الامتثال. ويمكن القيام بذلك عن طريق توفير أمثلة وسيناريوهات عن حالات الاستخدام وأفضل الممارسات التي يمكن مشاركتها مع القطاعين المالي والخاص.
6. التفكير في تنسيق اللغة المستخدمة في كل الإعفاءات من قبل مختلف السلطات المختصة.

الولايات المتحدة

7. تقديم الضمانات بأنه لن يتم فرض أي غرامات ذات صلة بالعقوبات بأثر رجعي على الأنشطة المسموح بها حاليًا بموجب الترخيص العام رقم 23.
8. التواصل مع شركاء ومانحين في دول ثالثة لرفع مستوى الوعي بشأن نشاطات الاستجابة للزلزال المسمح بها بموجب أُطُر التراخيص، كي لا تخشى أي تداعيات من قبل الحكومة الأميركية.
9. يمكن لمكتب الصناعة والأمن (BIS) التابع لوزارة التجارة الأميركية أن ينظر في إدخال التراخيص العامة في إطار نظام الرقابة على الصادرات المتعلق بسوريا لتسريع وتبسيط تصدير المواد اللازمة للاستجابة للزلازل وتسريع توفير التراخيص الخاصة عند وجوبها.
10. إصدار توجيهات وإرشادات من قبل مكتب الصناعة والأمن للمنظمات الإنسانية والتنموية لتوضيح والطمأنينة متطلبات الرقابة على الصادرات والاستثناءات المتعلقة بسوريا وطمأنتها بشأنها، بالإضافة إلى توفير نقاط اتصال للسماح بالنظر السريع في طلبات تراخيص التصدير الطارئة. يمكن وضع قائمة بأرقام تصنيف مراقبة الصادرات للآلات الشائع استخدامها في حالات الإغاثة من الكوارث والسلع ذات الصلة ثم تحديثها بانتظام من خلال التشاور مع الجهات الفاعلة الإنسانية.

الإعفاءات الإنسانية المرتبطة بزلزال سوريا الصادرة في العام 2023

	الولايات المتحدة	المملكة المتحدة	الاتحاد الأوروبي	سويسرا
الأدوات	الترخيص العام رقم (23) بتاريخ 9 فبراير/شباط 2023، "بيان الامتثال" 21 فبراير/شباط 2023.	الترخيص التجاري العام: جهود الإغاثة من الزلازل في سوريا وتركيا (الترخيص التجاري العام) في إطار ممارسة الصلاحيات الممنوحة بموجب اللائحة 62 (التراخيص التجارية) من لوائح سوريا (العقوبات) (الخروج من الاتحاد الأوروبي) للعام 2019 ("اللوائح"). الترخيص العام حول تدابير تجميد الأصول (الترخيص العام الصادر عن مكتب المملكة المتحدة لتنفيذ العقوبات المالية (INT/2023/2711256	تنازل مُدرَج في لوائح 23 فبراير/شباط 2023.	تنازل مُدرَج في لوائح 10 مارس/آذار 2023.
بيانات سياسية	لا يعني الترخيص العام "تغييرًا في سياستنا تجاه نظام الأسد".	"تظل المملكة المتحدة ملتزمة بمحاسبة نظام الأسد، بما في ذلك من خلال العقوبات الشاملة ... ستستمر العقوبات البريطانية في استهداف نظام الأسد وداعميه".	المتحدث باسم دائرة العمل الخارجي الأوروبي بتاريخ 5 مارس/آذار 2023: "هذه الإعفاءات هي إجراءات مؤقتة وتتعلق بجانب معين من المعاملات وليس لها علاقة بتطبيع العلاقات بين الدول الأوروبية والأسد".	قام المجلس الفيدرالي "بتخفيف" بعضٍ من عقوباته على سوريا.
المعاملات المسموح بها	1. جميع المعاملات المتعلقة بـ "جهود الإغاثة من الزلزال" التي تشمل الحكومة السورية وفروعها السياسية ووكالاتها (بما في ذلك مصرف سوريا المركزي والمنظمات غير الحكومية / الكيانات التابعة للحكومة السورية). 2. يمكن للمؤسسات المالية الأميركية معالجة المدفوعات حسب الحاجة. 3. يُسمح تصدير الخدمات المتعلقة بالمعاملات أو توريدها. (لا يشمل ذلك تصجير السلع ذات المنشأ الأميركي أو البضائع الموجودة في الولايات المتحدة إلى سوريا). 4. استيراد الوقود والديزل لأغراض التدفئة إلى سوريا	1. المعاملات أ. يمكن للمؤسسات المالية البريطانية معالجة وتوفير الأموال "أو الموارد الاقتصادية ... عندما تشمل هذه المعاملات أشخاصًا مُدرجين على قوائم الحظر، بما في ذلك كمستفيدين، على سبيل المثال"عندما يكون ذلك ضروريًا لجهود الإغاثة، يعني مثلًا عندما يكون الأشخاص المُدرجون على قوائم الحظر جزءًا من سلاسل التوريد أو المشتريات." ب. تصدير بعض المواد ذات الصلة. يسعى الترخيص إلى "تسهيل توفير السلع والخدمات اللازمة لضمان تقديم المساعدة ذات الصلة في الوقت المناسب". 2. النفط: يسمح الترخيص التجاري بالآتي:	1. معالجة المعاملات المالية لإتاحة الأموال للأشخاص المدرجين في برنامج عقوبات الاتحاد الأوروبي. 2. الإفراج عن/ استخدام الأصول المجمدة إذا كان ذلك "لغرض وحيد وهو تقديم الإغاثة الإنسانية في سوريا ... أو تقديم المساعدة وفقًا لخطة الاستجابة الإنسانية السورية." 3. شراء النفط الخام أو المنتجات النفطية السورية المنشأ [من المفهوم أن هذا توضيح لإعفاء موجود أصلًا يسمح للمنظمات غير الحكومية بشراء	1. معالجة المعاملات المالية التي من خلالها يتم توفير الأصول / الموارد الاقتصادية للأفراد الخاضعين للعقوبات. 2. شراء و/ أو نقل المنتجات النفطية السورية المنشأ.

	طالما أن المعاملات تشمل الحكومة السورية فقط كما هو موضح أعلاه (ليس أشخاصًا محظورين / مُدرجين على قوائم الحظر) - بيان الامتثال، 21 فبراير/شباط.	أ. شراء منتجات نفطية منشؤها سوريا / من شخص مرتبط بسوريا. ب. توريدها إلى تركيا. ج. الخدمات المالية/الأموال ذات الصلة بكل من النقطتين أعلاه. إذا كان الغرض حصريًا "تسهيل المساعدة الإنسانية في ما يتعلق بجهود الإغاثة من الزلزال في سوريا وتركيا" ، على سبيل المثال، "يمكن للمنظمات غير الحكومية شراء الوقود في سوريا ثم نقله عبر الحدود في مركباتها أو في المولدات".	الوقود من الكيانات الخاضعة للعقوبات، مثل شركة سادكوب]. 4. يمكن للمنظمات غير الحكومية إستخدام السلع والخدمات بما في ذلك تلك التي يقدمها من تم تجميد أمواله كسيريتل مثلًا.	
الجهات المشمولة	مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة: أي شخص أميركي أو أشخاص/كيانات من دول ثالثة.	المنظمات الإنسانية البريطانية وغير البريطانية العاملة في سوريا، على سبيل المثال، كيانات الأمم المتحدة، والمنظمات الإنسانية التي لها صفة مراقب لدى الجمعية العامة للأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية الدولية المشاركة في خطط الأمم المتحدة للاستجابة الإنسانية، وبشكل عام أي منظمة غير حكومية تنفذ "أنشطة إغاثة في سوريا".	المنظمات الإنسانية الممولة من الاتحاد الأوروبي وسواه في سوريا، على سبيل المثال، كيانات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والمنظمات الإنسانية التي لها صفة مراقب لدى الجمعية العامة والوكالات المتخصصة التابعة للاتحاد الأوروبي.	في البداية، فقط الكيانات التي تمولها سويسرا والتي تعمل في سوريا ولكن لاحقًا قام المجلس الفيدرالي السويسري بتمديد الإجراء (لمدة ستة أشهر) ليشمل "المنظمات التي يشملها الإعفاء الإنساني من الاتحاد الأوروبي" (مجموعة أوسع من الجهات الفاعلة).
حالات الحظر التي تظل سارية والمشار إليها بوضوح في الترخيص / التنازل	لا يسمح الترخيص العام رقم 23 بالمعاملات التي يشارك فيها: 1. الأفراد/ الكيانات المُدرجة على لوائح العقوبات الأميركية لسوريا (قائمة الأشخاص المحظورين والمدرجين على لائحة الحظر). 2. الكيانات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة السورية. 3. الجهات التي تعمل بشكل مباشر أو غير مباشر نيابة عن الحكومة السورية. 4. الجماعات المصنفة	يُحظّر استخدام الأصول المجمدة أو الأموال التي يملكها أو يحتفظ بها أو يتحكم فيها أشخاص مُدرجون على قوائم الحظر في المملكة المتحدة (باستثناء الأموال التي تسيطر عليها مؤسسات مالية محددة بما في ذلك مصرف سوريا المركزي): "يجب ألا تكون الأموال أو الموارد الاقتصادية المستخدمة من الأموال أو الموارد الاقتصادية التي يملكها أو يحتفظ بها أو يتحكم فيها أي شخص مُدرج على قوائم الحظر ".	لا ينطبق على بعض السلع المزدوجة الاستخدام المحظور تصديرها من قبل الاتحاد الأوروبي والتي قد تكون ضرورية للاستجابة للزلزال.	

	إرهابية. 5. السلع الخاضعة للضوابط الأميركية على الصادرات.			
النطاق	تشير الأمثلة المقدمة إلى أن النطاق واسع نسبيًا. ومن الأمثلة على "جهود الإغاثة" من الزلزال ما يلي: 1. إزالة أنقاض المباني المنهارة. 2. تثبيت المباني المتضررة. 3. تأمين أو إصلاح الطرق والبنية التحتية الحيوية الأخرى التي تضررت في الزلزال. 4. معالجة التلوث أو الأضرار البيئية. 5. إصلاح أو إعادة بناء المستشفيات والمدارس المتضررة في المناطق المتأثّرة بالزلزال. 6. التأكد من سلامة المباني.	يهدف الترخيصان العامان إلى الحد من نطاق الأنشطة، ولكن ما من تعريف لـ"جهود الإغاثة". يغطي الترخيص المتعلق بالمعاملات الأنشطة الهادفة إلى: "ضمان إيصال المساعدات في الوقت المناسب أو دعم مثل هذه الأنشطة المتعلقة بجهود الإغاثة من الزلزال في سوريا وتركيا." الترخيص التجاري (الخاص بالنفط): إذا كان الغرض "حصريًا تسهيل المساعدة الإنسانية المرتبطة بجهود الإغاثة من الزلزال في سوريا وتركيا." تخضع لشروط العناية الواجبة: على المؤسسات المالية تسجيل نشاطها لدى حكومة المملكة المتحدة.	نطاق واسع يُسمح بالأنشطة التي تهدف إلى: 1. "ضمان إيصال المساعدة الإنسانية في الوقت المناسب أو دعم أنشطة أخرى مساندة للاحتياجات الإنسانية الأساسية". 2. ينطبق الإعفاء عندما تكون الأموال أو "الموارد الاقتصادية ضرورية لغرض وحيد هو توفير الإغاثة الإنسانية في سوريا أو مساعدة السكان المدنيين في سوريا". يشار إلى الزلزال <u>فقط في ديباجة اللوائح</u>: "أدى زلزال 6 فبراير/شباط 2023 إلى زيادة معاناة المواطنين السوريين".	نطاق واسع ينطبق الإعفاء على: "تقديم المساعدة للسكان المدنيين في سوريا." ليس هناك أي ربط بالزلزال.
الإطار الزمني	يبقى ساريًا حتى 8 أغسطس/آب 2023. "المشاريع التي تتجاوز 180 يومًا لا تدخل في نطاق الترخيص العام رقم 23."	الترخيص المتعلق بالمعاملات ساري المفعول حتى 15 أغسطس/آب 2023 الترخيص التجاري (الخاص بالنفط) ساري حتى 31 أغسطس/آب 2023.	يبقى ساريًا حتى 25 أغسطس/آب 2023. "فترة أولية مدتها ستة أشهر".	مفتوح الأجل
ما المختلف في هذه الاستثناءات	1. شملت التراخيص العامة السابقة جهات فاعلة محددة، كحكومة الولايات المتحدة والمنظمات الدولية (الأمم المتحدة) والمنظمات غير الحكومية الدولية. أما الترخيص العام رقم 23، فيشمل أي شخص في العالم يرسل أموالًا إلى سوريا لدعم جهود الإغاثة من الزلزال. 2. لا تُعد المؤسسات المالية ملزمة ببذل العناية الواجبة، بل بإمكانها الاعتماد على امتثال الجهة المرسلة	لم يشمل نظام العقوبات البريطاني على سوريا أي ترخيص عام من قبل.	كان يتعين على الدول الأعضاء إصدار التراخيص (إعفاءات) للأنشطة ذات الصلة في الماضي. أما الآن، لم تعد هناك حاجة لها عندما يكون التنازل ساري المفعول.	يحل مكان التراخيص التي كان من الضروري إصدارها من قبل. بما أن هذا الإعفاء غير مقيّد بأي إطار زمني، يمكن اعتباره على أنه فعليًا تخفيفًا للعقوبات.

	للأموال.			

* يستند هذا الجدول إلى معطيات قدَمها خبير في مجال العقوبات يعمل على الوساطة وحل النزاعات في مايو/أيار 2023.

مقدمة

يعيش حوالى تسعة ملايين سوري في المناطق التي ضربتها الزلازل المدمرة في 6 فبراير/شباط 2023 [ix]، علمًا أن سوريا تعاني أصلًا من ضغوط هائلة بسبب استمرار النزاع المسلح منذ 13 عامًا وتدمير البنية التحتية وتفشّي الفساد وسوء الإدارة والتهجير على نطاق واسع. وقع الزلزال في مناطق خاضعة لسيطرة الحكومة السورية، ولكن أيضًا في مناطق في شمال غرب البلاد خاضعة لسيطرة العديد من السلطات، بما في ذلك القوات الكردية والجماعات المدعومة من تركيا وجماعات إسلامية مصنفة إرهابية، مثل هيئة تحرير الشام. وقد تحرّك المجتمع الدولي بسرعة للتبرع بالأموال وتقديم المساعدة المنقذة للحياة[x]، إلا أن الاستجابة الدولية الشاملة للزلزال واجهت انتقادات واسعة النطاق لكونها بطيئة للغاية وغير كافية عرقلتها مجموعة من الحواجز المادية والسياسية واللوجستية.[xi]

تم الإعلان عن سلسلة من الاستثناءات الإنسانية من أنظمة العقوبات الدولية بعد فترة وجيزة من وقوع الزلازل، في مسعى لتسهيل جهود الإغاثة المرتبطة بشكل أساسي بالزلزال[xii]. كانت الولايات المتحدة أول من أعلن عن الترخيص العام رقم 23 ليتبعها الاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة وسويسرا بعد أيام وأسابيع. اعتُبرت مثل هذه الخطوات حيوية بالنظر إلى أن سوريا تخضع لأكثر أنظمة العقوبات الدولية المعاصرة صرامةً وتعقيدًا في العالم، تم فرضها لتحقيق مجموعة من الأهداف، تشمل وقف الأعمال العدائية ومكافحة الإرهاب والتصدي لانتهاكات حقوق الإنسان والهجمات بالأسلحة الكيميائية ضد المدنيين السوريين ومعالجة انتهاكات القانون الدولي الإنساني وحماية الإرث الثقافي السوري.

تستعرض هذه الدراسة أبرز الاستثناءات الإنسانية التي اعتُمدت بعد الزلزال في سوريا (لا سيما من قِبل الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة). ويستند هذا الاستعراض إلى 12 مقابلة محجوبة المصدر (في صيغة افتراضية وشخصية) مع أفراد يعملون داخل سوريا أو في الشأن السوري وذلك بين 15 مارس/آذار و29 أبريل/نيسان 2023. وشملت المقابلات جهات فاعلة إنسانية وتنموية من منظمات غير حكومية وهيئات أممية ومسؤولين تنفيذيين في البنوك، ومسؤولين حكوميين مشاركين في صياغة الاستثناءات، وممثلين عن شبكتين من المنظمات غير الحكومية. وكانت كل هذه الجهات سعت بدورها للحصول على آراء أكثر من 20 فردًا من ممثلي المنظمات غير الحكومية في مشاورات أوسع نطاقًا. تتناول الدراسة أيضًا الآثار المترتبة على قرار مجلس الأمن رقم 2664 بشأن شمال غرب سوريا.

الولايات المتحدة

الإيجابيات

- سهّل الترخيص على المنظمات غير الحكومية إجراء بعض عمليات تحويل الأموال الموجّهة إلى سوريا (على سبيل المثال، من الولايات المتحدة إلى تركيا)
- واضح ومُطمئن
- وفّر ارتياحًا أكبر لأنه قام بتغطية أي ثغرات موجودة في التراخيص العامة السابقة
- خلّف تأثيرًا نفسيًا إيجابيًا
- هو دليل على الاستجابة للردود الواردة من المنظمات غير الحكومية
- أسفر عن تسهيل إرسال الحوالات الشخصية
- رأت بعض البنوك الدولية أنه أوسع وأكثر وضوحًا، ولا يتطلب إعداد التقارير بقدر التراخيص العامة السابقة

بتاريخ 9 فبراير/شباط 2023، أصدر مكتب مراقبة الأصول الأجنبية (OFAC) التابع لوزارة الخزانة الأميركية الترخيص العام رقم 23 الخاص بسوريا لمدة 180 يومًا[xiii]، وهو يسمح بإجراء كافة المعاملات مع الحكومة السورية في إطار "جهود الإغاثة من الزلزال في سوريا، وإلا فهذه المعاملات محظورة بموجب لوائح العقوبات السورية: الباب 31 من قانون اللوائح الفيدرالية (CFR) الجزء 542 (لوائح العقوبات السورية)، وذلك باستثناء أنواع معينة من المعاملات[xiv].

يقوم هذا الترخيص على توسيع التراخيص العامة الموجودة مسبقًا[xv] التي تسمح للمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية وحكومة الولايات المتحدة بتقديم المساعدات الإنسانية وإجراء المعاملات ذات الصلة بموجب لوائح العقوبات السورية. وفي حين يسمح الترخيص العام رقم 23 بإجراء المعاملات مع الحكومة السورية على أساس استثنائي[xvi]، لا يزال غير مسموح إجراء المعاملات مع الأشخاص أو الكيانات المدرجين على قائمة الرعايا الخاضعين لإدراج خاص[xvii]. بالإضافة إلى ذلك، لا يسمح الترخيص العام رقم 23 بإجراء المعاملات المحظورة بموجب الباب 31 من قانون اللوائح الفيدرالية (CFR) الجزء 542.208 الذي يحظّر "استيراد النفط أو المنتجات النفطية السورية المنشأ إلى الولايات المتحدة"[xviii]. وتنص الإرشادات الإضافية الصادرة في بيان الامتثال ذي الصلة في 21 فبراير/شباط 2023 [xix] على أن الترخيص "يسمح، من بين أمور أخرى، بجمع الأموال للإغاثة من الزلزال في سوريا"، بما في ذلك "معالجة أو تحويل الأموال نيابة عن أشخاص من دول أخرى من أو إلى سوريا دعمًا لمعاملات" الإغاثة من الزلزال.

نقاط القوة

رحّبت الجمعيات الإنسانية ترحيبًا واسعًا بالترخيص العام رقم 23. وبحسب ممثل عن إحدى المنظمات غير الحكومية في دمشق، "يعمل الترخيص العام رقم 23 على توفير المزيد من الوضوح، وبالتالي يترك تأثيرًا نفسيًا إيجابيًا من خلال طمأنة المنظمات المنخرطة في تقديم المساعدة الإنسانية في سوريا"[xx]. وأثنى آخرون على الترخيص لناحية أنه يشمل مجموعة واسعة من المعاملات ولأن مذكّرة الأسئلة الشائعة، الصادرة في فبراير/شباط 2023، كانت "مفيدة وإيجابية بشكل خاص للدلالة على استجابة وزارة الخزانة الأميركية إلى الردود الواردة من المنظمات غير الحكومية[xxi]". كما شدّدت الحكومة الأميركية على نيتها في مواصلة التشاور بشكل وثيق مع أصحاب المصلحة المعنيين. "ستواصل وزارة الخزانة مراقبة الوضع في سوريا والتواصل مع أصحاب المصلحة الرئيسيين في مجال المساعدة الإنسانية والإغاثة في حالات الكوارث، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية والشركاء والحلفاء الرئيسيين، لفهم التحديات الناشئة التي قد تعترضهم أثناء تقديمهم للخدمات"[xxii]. وأشاد آخرون بفوائد الترخيص وإيجابياته بالنسبة إلى إرسال الحوالات المالية إلى سوريا[xxiii]، فقد أشار بعض السوريين المقيمين خارج البلاد إلى أن عملية إرسال الأموال إلى العائلة والأصدقاء أصبحت أسهل وأسرع منذ أن دخل الترخيص حيز التنفيذ.

وشدّد أحد الفاعلين في مجال التنمية على أن الترخيص العام رقم 23 كان إيجابيًا أيضًا في طمأنة المنظمات غير الحكومية في البلدان الثالثة بأنه يمكنها تقديم الدعم لسوريا في ما يتعلق بالزلزال من دون التخوف من تداعيات العقوبات الأميركية، حيث أشار أحد المشاركين إلى أنه "يبدو أن المنظمات غير الحكومية في جميع أنحاء العالم يمكنها الآن إرسال الأموال إلى سوريا. هذا ممتاز ويختلف عن التراخيص السابقة التي كانت تطبق بشكل أضيق على المنظمات غير الحكومية التي لها صلات بالولايات المتحدة على وجه الخصوص". في موازاة ذلك، تساءل بعض أصحاب المصلحة في الولايات المتحدة، بما في ذلك في الكونغرس الأميركي وفي صفوف المنظمات غير الحكومية، عن سبب الحاجة إلى الترخيص العام رقم 23 في ظل وجود تراخيص عامة واسعة اعتُمدت أصلًا في العام 2020. وقد أوضح أحد المسؤولين الأميركيين السبب، قائلًا إن التراخيص العامة الإنسانية التي اعتُمدت في ديسمبر/كانون الأول 2022 كانت "عامة جدًا، فكان من واجب وزارة الخزانة إصدار ترخيص عام لسوريا لإعلام البنوك بالإجراءات المسموحة". على هذا النحو، يهدف الترخيص العام رقم 23 إلى توفير إرتياح إضافي وتغطية الثغرات التي تم تحديدها في التراخيص السابقة، وفقًا للمسؤول نفسه.

وأمل المُستجيبون أن يساهم الترخيص في طمأنة المؤسسات المالية، لا سيما على ضوء البيان الصحفي المصاحب له، الذي نص على أن "المؤسسات المالية الأميركية والوسيطة يجب أن يكون لديها ما تحتاجه في الترخيص العام رقم 23 لمعالجة جميع معاملات الإغاثة من الزلزال على الفور"[xxiv]. ورأى مسؤول تنفيذي في أحد البنوك السويسرية أن الترخيص العام رقم 23 هو "أوسع وأكثر وضوحًا" من التراخيص العامة السابقة، "ويتطلب تقارير إبلاغ أقل"، مما يساعد على تسهيل امتثال المصارف لالتزاماتها[xxv]. وأشارت إحدى المنظمات الدولية العاملة في سوريا إلى أنه تم إجراء المعاملات بسرعة بُعيد دخول الترخيص العام حيز التنفيذ، ولكن "من المرجح في الواقع أن يكون الكثير من التأثير الإيجابي مرتبطًا بسعر الصرف الذي اعتمدته الحكومة السورية"، والذي سبق التاريخ الذي قامت فيه حكومة الولايات المتحدة بتغيير الترخيص العام[xxvi]. وأشارت العديد من المنظمات الإنسانية التي تقدم مساعدات عبر الحدود إلى سوريا أيضًا إلى أن المدة الزمنية لتلقي الأموال قد انخفضت منذ دخول الترخيص العام رقم 23 حيز التنفيذ، حيث أصبحت التحويلات من الولايات المتحدة إلى تركيا (المتجهة إلى سوريا) تستغرق أسبوعًا واحدًا بدلاً من أسبوعين[xxvii]. من المتوقع أيضًا حدوث تحسن في المشتريات والواردات الدولية إلى سوريا (بما في ذلك ما يتعلق بالتزام التعجيل بالتراخيص المنصوص عليها في بيان 21 فبراير/شباط)، وذلك وفقًا لبعض المنظمات غير الحكومية. من ناحية أخرى، من المتوقع أن تكون أي إيجابيات ناتجة عن هذا الترخيص العام "مؤقتة للغاية" نظرًا لكون مدته لا تتجاوز الستة أشهر.

سلطت المنظمات غير الحكومية الضوء على عدد من أوجه القصور على أمل أن يتم تجديد الترخيص العام رقم 23 وأي استثناءات ذات صلة وتحسينها لتلبية الاحتياجات الحالية والمستقبلية. وفي ما يلي أوجه القصور هذه:

المدة غير كافية: لا تتجاوز مدة صلاحية الترخيص العام رقم 23 الـ180 يومًا. ولم يتم ذكر إمكانية التجديد في أي تصريح صادر عن مكتب مراقبة الأصول الأجنبية. ينظر الفاعلون الإنسانيون إلى هذا الإطار الزمني على أنه "غير كافٍ على الإطلاق"، حيث صرّح ممثل عن منظمة دولية عاملة في سوريا قائلاً: "لا يمكن إصلاح المدارس المتضررة خلال ستة أشهر. ماذا نفعل حيال المشاريع التي تتجاوز مدتها 180 يومًا؟ ماذا إن استغرق مشروعٌ ما 181 يومًا؟"

غموض بشأن التعامل مع الحكومة السورية: يسمح الترخيص العام رقم 23 بإجراء المعاملات المرتبطة بالاستجابة للزلزال مع الحكومة السورية وفقًا لتعريف الـ"حكومة السورية" في الباب 31 من قانون اللوائح الفيدرالية الفقرة 542.305(أ). تُعرّف هذه الفقرة الحكومة السورية كالآتي: "دولة وحكومة الجمهورية العربية السورية، وأي تقسيم سياسي أو وكالة أو أداة تابعة لها، بما في ذلك مصرف سوريا المركزي". ومع ذلك، لا يسمح الترخيص العام رقم 23 بالمعاملات التي تتضمن كيانات مملوكة بنسبة 50٪ أو أكثر من قبل الحكومة السورية (مثل الكيانات المملوكة للدولة)، أو أي كيان تسيطر عليه الحكومة[xxviii]. تشير المقابلات إلى أن ما يندرج تحت كل فئة من هذه الفئات (بما في ذلك الأشخاص المدرجين في قائمة الرعايا الخاضعين لإدراج خاص) لا يزال مصدر ارتباك كبير للمنظمات غير الحكومية.

استمرار القيود على الأشخاص الخاضعين للعقوبات: لا يغطي الترخيص العام رقم 23 تدابير مكافحة الإرهاب (CT) (على سبيل المثال، الأشخاص المدرجين بموجب البرنامج الأميركي العالمي للإرهاب الذي تديره وزارة الخارجية) ولا يجيز إجراء المعاملات مع الأشخاص المُدرجين في قائمة الرعايا الخاضعين لإدراج خاص. وهذا ما يطرح مشكلة للعاملين في سلاسل التوريد، فهم غير قادرين على إجراء المعاملات مع بعض الجهات المركزية لإرسال السلع الهامة إلى سوريا التي قد تكون ضرورية للاستجابة للزلزال. وقال أحد ممثلي المنظمات غير الحكومية، "يسمح الترخيص العام رقم 23 لنا بالتعامل مع الحكومة السورية، كما هو محدد في الفقرة 542.305، ولكن ليس مع الرعايا الخاضعين لإدراج خاص." هذا يعني أننا ما زلنا غير قادرين على الاستفادة من شركات مثل سيريتل أو أجنحة الشام أو السورية للطيران. من بين التراخيص العامة الأميركية الصادرة في ديسمبر /كانون الأول 2022، هناك ترخيص عام يتعلق بلوائح عقوبات الإرهاب العالمية، والتي تنطبق على المساعدة الإنسانية المقدمة في مناطق شمال غرب سوريا التي تسيطر عليها هيئة تحرير الشام[xxix]. تمثّل التحدي الرئيسي، وفقًا لبعض العاملين في المجال الإنساني، في أن هذه التراخيص العامة (بما في ذلك الترخيص العام رقم 23) لا تسمح بتحويل أموال الشراكة إلى سلطات الأمر الواقع في شمال غرب البلاد، على الرغم من السماح بأنواع أخرى من المدفوعات حاليًا. وقد صرّح أحد الفاعلين في مجال التنمية، "لنفترض أن منظمة غير حكومية أميركية كبيرة ترغب في تنفيذ مشروع للنازحين داخليًا في شمال غرب سوريا، ستحتاج إلى سلطات الأمر الواقع لتزويدها بالوثائق الرسمية، لكنها لن تكون قادرة على تحويل الأموال إليها (أو من خلالها) من أجل تنفيذ المشروع، لأن هذا غير مشمول في أي ترخيص عام. وهذا عائق رئيسي ما زال موجودًا في مختلف التراخيص العامة المعتمدة في ديسمبر/كانون الأول 2022 بعد قرار مجلس الأمن رقم 2664، بما في ذلك عقوبات مكافحة الإرهاب المرتبطة بها".

لا يزال قانون الدعم المادي يشكل مخاطر على العمل الإنساني: لا تغطي التراخيص العامة قانون الدعم المادي الأميركي[xxx]. ينص هذا القانون - الذي ينطبق حتى خارج الحدود الأميركية – على أن تقديم الدعم المادي للإرهابيين والمنظمات الإرهابية (مثل هيئة تحرير الشام) يُعد جرمًا يعاقَب عليه بالغرامات أو السجن (أو كليهما)، وذلك وفقًا للتعريفات التالية:

"(1) تعني عبارة "دعم مادي أو موارد مادية" أي ممتلكات، ملموسة أو غير ملموسة، أو خدمات، بما في ذلك العملات أو الصكوك النقدية أو الأوراق المالية، والخدمات المالية، والسكن، والتدريب، والمشورة أو المساعدة المقدمة من الخبراء، والملاذات الآمنة، والمستندات المزيّفة أو الهويات المزيّفة، ومعدات الاتصال، والمرافق، والأسلحة، والمواد المميتة، والمتفجرات، والعاملين (شخص واحد بنفسه، أو أكثر)، والنقل، باستثناء الدواء أو المواد الدينية؛
(2) تعني عبارة "تدريب" التعليم أو التدريس المصمم لنقل مهارة محددة على خلاف المعارف العامة؛
(3) تعني عبارة "المشورة أو المساعدة المقدمة من الخبراء" المشورة أو المساعدة النابعة عن معرفة علمية أو تقنية أو غيرها من المعارف المتخصصة"[xxxi].

يرى البعض أن هذا القانون يشكل مخاطر كبيرة بالنسبة إلى لشركات والبنوك التي قد تكون جزءًا من سلاسل التوريد للسلع والخدمات الهامة وقنوات الدفع المتعلقة بجهود الإغاثة من الزلزال، وخاصة تلك الخاضعة للولاية القضائية الأميركية. ووفقًا لأحد العاملين في مجال التنمية، "من الصعب إقناع البنوك بالمساهمة في المعاملات الإنسانية، أو حث

الشركات على دعم حركة التجارة الحيوية خوفًا من قانون الدعم المادي. فهو يشكّل عائقًا رئيسيًا أمام فعالية أي ترخيص عام مرتبط بالعقوبات. نرى ذلك كثيرًا في سوريا وفي أفغانستان أيضًا وهو يطرح مشكلة كبيرة منذ الزلزال". وفي حين أنه ينبغي إجراء المزيد من الأبحاث لتوثيق الحالات التي قد تكون تعرقلت فيها المساعدات الإنسانية بسبب هذا القانون، عبّرت منظمات غير حكومية عن قلقها من أن الترخيص العام رقم 23 قد لا يؤتي فائدته في شمال غرب سوريا بسبب قانون الدعم المادي الأميركي وقانون مكافحة الإرهاب البريطاني الصادر في العام 2000.

الوضوح بشأن الأنشطة المتعلقة بالإغاثة: تعتمد الولايات المتحدة وشركاؤها سياسة قديمة في الإمتناع عن دعم أنشطة إعادة الإعمار في سوريا في ظل غياب "إصلاحات حقيقية وشاملة ودائمة وغياب التقدم في العملية السياسية[xxxii]". علاوة على ذلك، فإن العقوبات الأميركية الثانوية (أو الخارجية)، التي تم اعتمادها من خلال قانون قيصر لحماية المدنيين في سوريا الصادر في ديسمبر/كانون الأول 2019، تسمح "بمعاقبة أي كيان حكومي أو خاص يُنظر إليه على أنه يساعد النظام أو الجماعات والكيانات المرتبطة به، أو يُنظر إليه على أنه يساهم في إعادة إعمار سوريا[xxxiii]". يؤكد بيان الامتثال الصادر عن مكتب مراقبة الأصول الأجنبية أن الترخيص العام رقم 23 يُجيز "إقامة ملاجئ مؤقتة، وإزالة أنقاض المباني المنهارة، وتثبيت المباني المتضررة، وإصلاح الطرق والبنى التحتية الحيوية الأخرى التي تضررت في الزلزال وإصلاح أو إعادة بناء المستشفيات والمدارس المتضررة في المناطق التي ضربها الزلزال[xxxiv]". ويضيف البيان أن الترخيص العام رقم 23 لا يسمح لأفراد أميركيين بالمشاركة في جهود إعادة الإعمار طويلة الأمد في سوريا، حيث "لا تدخل المشاريع التي تتجاوز 180 يومًا في نطاق الترخيص العام رقم 23."[xxxv] يشير السؤال رقم 938 [xxxvi] الوارد ضمن الأسئلة الشائعةأيضًا إلى أن جهود الإغاثة المسموح بها تشمل "ترميم المرافق الصحية" و"تأهيل المدارس المحلية" و"تجديد المطاحن والصوامع والمخابز" و"إعادة تأهيل وترميم أنظمة المياه التي دمرتها النزاعات والصرف الصحي والبنية التحتية للنظافة" و"إعادة تأهيل مضخات وقنوات الري[xxxvii]". ويظل فهم ما تعنيه بالضبط كل من هذه المفاهيم (إعادة البناء، وإعادة التأهيل، والترميم، والتجديد، وما إلى ذلك) مصدرًا للارتباك[xxxviii] وعدم اليقين والقلق لدى العاملين في المجال الإنساني الذين يخشون انتهاك العقوبات الأميركية. [xxxix]

تقلل الصيغ الموجودة مسبقًا من تأثير الترخيص العام رقم 23: وفقًا لبعض المنظمات غير الحكومية، لم يكن من المتوقع أن يغيّر الترخيص العام رقم 23 الكثير في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة السورية لسببين رئيسيين. أولاً، غطّت التراخيص العامة الأخرى القائمة أصلًا نواحي مماثلة. ثانيًا، لا تتلقى المنظمات غير الحكومية العاملة في هذا الجزء من سوريا أموالًا من الولايات المتحدة بشكل عام (بسبب القيود طويلة الأمد). وعلى حد تعبير ممثل إحدى المنظمات غير الحكومية العاملة في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة السورية، "تتجنب جميع المنظمات في هذه المنطقة عن عمد إرساء أي روابط مع الحكومة الأميركية. وتتجنب أن يكون لها فروع في الولايات المتحدة أو أن يكون أي من أعضاء مجلس إدارتها حاملًا للجنسية الأميركية، للتغلب على أي عقبات تتعلق بعمليات الشراء أو التعاقد من الباطن المرتبطة بالعقوبات الأميركية ". ووفقًا لممثل إحدى المنظمات غير الحكومية في دمشق: "تم تصميم الترخيص العام رقم 23 أساسًا لطمأنة الناس بأنه يمكنهم إرسال مساهمات إلى سوريا، مثل التحويلات المالية أو التبرعات من المؤسسات". وعبّر شخص عامل في مجال التنمية عن وجهة نظر مماثلة عندما تمت استشارته في هذه الدراسة، قائلًا: "لا يُحدِث الترخيص العام رقم 23 أي تغيير مهم بالنسبة إلى العاملين في المجال الإنساني؛ إنه حقًا مجرد بيان توضيحي، وإن كان موضع ترحيب". واعتبر ممثل آخر عن منظمة دولية أن أكبر ميزة لهذا الترخيص هي أنه يشمل في نطاقه جهات فاعلة أوسع.

تستمر إجراءات الحد من المخاطر بعرقلة قنوات التمويل الرسمية: وفقًا للمنظمات غير الحكومية والبنوك التي تم التشاور معها، تستمر المؤسسات المالية في تجنب سوريا في ضوء مخاطر الامتثال المستمرة (المتصوّرة أو الحقيقية)، ومتطلبات العناية الواجبة المرهقة، والعائدات المالية المحدودة. علاوة على ذلك، لا يزال نظام الحوالة الوسيلة الرئيسية، أو أحيانًا الوحيدة، لتحويل الأموال إلى سوريا، وخاصة من تركيا، وقد عانت هذه القنوات أيضًا بشكل كبير في الأشهر الأخيرة حيث تم تدمير العديد من أنظمة الحوالة وشبكاتها بسبب الزلازل[xl]. وقال أحد البنوك التي تم التشاور معها والقادرة على دعم المدفوعات الإنسانية إلى سوريا: "إذا تلقينا طلبًا من مانح من أميركا الشمالية أو أوروبا لدعم الأنشطة الإنسانية في سوريا، ننظر في الطلب، لكننا نحتاج إلى ضمانات إضافية وصريحة – أكثر من تلك الموجودة في الترخيص العام رقم 23 – بأنه لن يتم تغريمنا على مثل هذه الأنشطة".

لاحظت المنظمات غير الحكومية العاملة في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة السورية أن عملية التحويلات المالية أصبحت أكثر سلاسة منذ الزلزال (ومع ذلك يعتقد البعض أن هذا يرجع أساسًا إلى قيام الحكومة السورية بتحسين جوانب معينة من عملية المدفوعات). وفي حين أشارت بعض البنوك الأوروبية أو الموجودة في أوروبا إلى أن الشهية على المخاطر لديها قد زادت في ما يتعلق بالتعامل مع سوريا - وأنها وجدت أن الترخيص العام رقم 23 أبسط وأقل تعقيدًا من التراخيص السابقة - قال ممثلون عن منظمات دولية ومنظمات غير حكومية إن قنوات الشراء والقنوات المصرفية لم تتحسن بالنسبة إلى العديد من المنظمات غير الحكومية، على الرغم من أنها قد تتحسن مع مرور الوقت بشرط أن يتم تمديد

الترخيص العام إلى ما بعد فترة الستة أشهر. ووفقًا لأحد المتخصصين في الاقتصاد السوري فإن "الترخيص العام رقم 23 قد لا يُحدث فرقًا بالنسبة إلى الشعب السوري لأن الشركات والبنوك تخشى أن تخضع للعقوبات بأثر رجعي وتظل حذرة للغاية حيال بدء الأنشطة أو استئنافها". ولمعالجة هذه النزعة، سلّطت جهات فاعلة مختلفة الضوء على أن التواصل المستمر والمكثف بين مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة في القطاع المالي والقطاع الخاص يمكن أن يكون مفيدًا. وسيكون الانفتاح على مثل هذا التواصل من جانب السلطات الأميركية، كما هو مذكور في استراتيجية وزارة الخزانة الأميركية للحد من المخاطر، ضروريًا لإحراز تقدم نحو تخفيف بعض هذه القيود.

تفتقر الضوابط على الصادرات إلى الإعفاءات الدائمة: تخضع سوريا لواحد من أكثر أنظمة الرقابة على الصادرات صرامة في الولايات المتحدة (إلى جانب كوبا وإيران وجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية [أو كوريا الشمالية][xli]). ينطبق هذا النظام على السلع ذات المنشأ الأميركي، وتلك الموجودة في أي مكان آخر في العالم والمكوّنة من 10٪ من مواد أميركية (يتم حساب ذلك عادةً من حيث قيمة المنتج المعني ومكوناته)[xlii]. وهذا يعني أن الجهة الأميركية المسؤولة عن إدارة الضوابط، أي مكتب الصناعة والأمن[xliii]، "يتحكم في الوصول إلى عدد لا يحصى من المنتجات والبرامج والتكنولوجيا اللازمة لتوفير الاستجابة للكوارث"[xliv]. ووفقًا لتقرير حديث عن الاستجابة للزلزال، يشمل ذلك "السلع الضرورية لتنفيذ المشاريع في مجالات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية وإمدادات الطاقة والزراعة وإعادة بناء المدارس والمستشفيات [التي] تندرج تحت فئة السلع المزدوجة الاستخدام الخاضعة للرقابة"[xlv].

تراخيص مكتب الصناعة والأمن (BIS) التابع لوزارة التجارة الأميركية:

بشكلٍ عام، تتبع تراخيص التصدير الأميركية إلى سوريا سياسة الرفض[xlvi] بموجب الفقرة 746.9(c)(1) ما لم يتم الإعلان عن إعفاءات بموجب بند التنازل في قانون المساءلة السوري. وعلى الرغم من مركزية السلع التي تخضع إلى الضوابط على الصادرات والتي تُعد ضرورية لجهود الإغاثة من الزلزال في سوريا، إلا أنه لا توجد سوى خمسة استثناءات محدودة للغاية وموجودة مسبقًا تنطبق على الصادرات السورية من الولايات المتحدة[xlvii]، وهي أقل صلة بالاستجابة الحالية وتشمل مجالات مرتبطة بالإعلام، وبعض البرمجيات، وعبور الطائرات المدنية في الترانزيت، والعاملين في الحكومة الأميركية، والأمتعة الشخصية[xlviii]. هذا يعني أن المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة تحتاج عادةً إلى التقدم إلى مكتب الصناعة والأمن للحصول على تراخيص محددة للتصدير (على شكل تراخيص خاصة). تسمح الفقرة 5 (ب) من قانون المساءلة السوري للرئيس الأميركي بتوفير تنازل عن الضوابط على الصادرات بعد تقديم تقرير إلى الكونغرس الأميركي يوضح أن القيام بذلك يصب في مصلحة الأمن القومي للولايات المتحدة. وحدها الأنشطة والصادرات المصرح بها بموجب الفقرة 5 (ب) من التنازلات يسمح بها مكتب الصناعة والأمن بموجب رخصة خاصة، وتشمل هذه الفقرة المواد ذات الصلة بالاستجابة للزلزال:

- الأدوية المبيّنة في قائمة الرقابة على الصادرات، بما في ذلك اللقاحات وبعض مسكنات الآلام والأجهزة الطبية
- معدات الاتصالات وأجهزة الكمبيوتر والبرمجيات والتكنولوجيا المرتبطة بها
- مواد لدعم عمليات الأمم المتحدة في سوريا
- المواد الضرورية لدعم الشعب السوري، بما في ذلك تلك المتعلقة بما يلي: إمدادات المياه والصرف الصحي والإنتاج الزراعي وتجهيز الأغذية وتوليد الطاقة وإنتاج النفط والغاز والبناء والهندسة والنقل والبنية التحتية التربوية[xlix].

يمكن تصدير المعدات والسلع المندرجة في هذه القائمة إلى سوريا ولكن بعد الحصول على ترخيص خاص من مكتب الصناعة والأمن.

بتاريخ 17 فبراير/شباط 2023، أعلن مكتب الصناعة والأمن بأنه سيسرّع طلبات الترخيص المرتبطة بسوريا[l]، لكنه لن يُصدر ترخيصًا عامًا (على عكس الإجراءات التي اتخذها مكتب مراقبة الأصول الأجنبية). وفقًا للمقابلات، فإن التراخيص الخاصة الصادرة عن هذا المكتب غير كافية في حالة الزلزال السوري، إذ أنها بطيئة للغاية (وكانت تستغرق في السابق ما يصل إلى شهر ولكن تم تحسين الوضع، فباتت تحتاج إلى حوالي خمسة أيام). ومن المشاكل أيضًا أن المنظمات الراغبة في الحصول على ترخيص ملزَمة بالخضوع إلى عمليات تقييم مضنية وتستغرق وقتًا طويلًا فضلًا عن الموارد الكبيرة، سيما وأنها وأنها قد تستدعي الإستعانة بخدمات إستشارية وقانونية باهظة التكلفة، مما يؤدي إلى التأخير في تقديم المساعدة الضرورية. وفقًا لما نشرته "جاست سيكوريتي"مؤخرًا، "واجهت المنظمات التي تقدم مساعدات ممولة من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (وغيرها) تأخيرات في جلب المعدات اللازمة إلى سوريا للقيام بعملها"[li] مثل "معدات البناء ومضخات المياه وإمدادات الطاقة". وقدّم عامل في مجال التنمية في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة السورية مثالًا آخرًا، حيث قال إن "محطات ضخ الري المستخدمة في مشروع لدعم ري القرى التي تضررت في الزلزال تتطلب قطع غيار محظورة بموجب الضوابط على الصادرات". وأضاف الشخص الذي تمت مقابلته أن المعدات المطلوبة لإصلاح "السدود وشبكات الري المتضررة من الزلزال غير مسموح بها بموجب الضوابط الأميركية على الصادرات، لا سيما وأن الكثير من معدات الاستجابة للزلازل مكوّنة بنسبة 10٪ من مواد أميركية التصنيع أو مواد مزدوجة الاستخدام."

الاتحاد الأوروبي

الإيجابيات

- تحسين وتسهيل المعاملات
- السماح للجهات الفاعلة بإيصال الأموال الاقتصادية للأشخاص والكيانات المدرجة في القوائم عند الاقتضاء لجهود الإغاثة
- السماح بوصول أكبر للسلع والخدمات التي تقدّمها الشركات الخاضعة للعقوبات دون الحاجة إلى ترخيص
- يشمل الإعفاء مجموعة واسعة جدًا من المنظمات والأفراد
- يسري على كافة أنواع المساعدة الإنسانية، وليس فقط تلك التي تتعلق مباشرة بالإغاثة من الزلزال
- يشكّل خطوة إيجابية للربط بالإعفاءات عن السلع المزدوجة الاستخدام

بتاريخ 23 فبراير/شباط 2023، قرر المجلس الأوروبي اعتماد تعديل إنساني لمدة ستة أشهر، يقضي بالتنازل عن شرط حصول المنظمات الإنسانية على إذن مسبق من السلطات الوطنية المختصة في دول الاتحاد الأوروبي "لإجراء عمليات نقل أو توفير سلع وخدمات مخصصة للأغراض الإنسانية إلى الأشخاص والكيانات المدرجة في قوائم الحظر[lii]". يعمل قرار المجلس رقم 2023/407 (EU) [liii] وقرار المجلس رقم 2023/408 (CFSP) [liv] على توضيح كيفية تنفيذ الإعفاء القائم بالفعل على شراء ونقل المنتجات النفطية في سوريا وتوفير التمويل أو المساعدة المالية المرتبطة بذلك، شريطة أن يتم استيفاء شروط معينة، بما في ذلك أن "تكون الأنشطة المعنية لغرض وحيد هو تقديم الإغاثة الإنسانية في سوريا أو مساعدة السكان المدنيين في سوريا" ولا تنتهك أي من المحظورات المنصوص عليها في القرار[lv].

نقاط القوة

رحّبت الجمعيات الإنسانية بإعفاء الاتحاد الأوروبي المتعلق بالزلزال السوري وأثنت على حقيقة أنه يسهّل المعاملات ويسمح للجهات الفاعلة بإتاحة الأموال الاقتصادية للأشخاص والكيانات المدرجة في قوائم الحظر (وهو يذهب أبعد من الترخيص الأميركي العام رقم 23) ويسمح بالتعامل مع عدد أكبر من الأشخاص المحظورين. ويبدو أنه يسمح بوصول أوسع إلى السلع والخدمات التي تقدمها الشركات الخاضعة للعقوبات دون ترخيص مسبق (بما في ذلك مثلًا شركة سيريتل). ومن إيجابيات الإعفاء الذي تمت الإشارة إليها هي إمكانية استفادة مجموعة كبيرة جدًا من المنظمات والأفراد منه، بما في ذلك كيانات الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية التي تتمتع بصفة مراقب. وهذا يتجاوز التعريف السابق للمنظمات القادرة على الاستفادة من الاستثناءات. وبخلاف الترخيص العام الأميركي، يسري إعفاء الاتحاد الأوروبي على كافة أنواع المساعدات الإنسانية، وليس فقط تلك التي تتعلق مباشرة بالإغاثة من الزلزال.

التحديات المستمرة

من وجهة نظر بعض العاملين في المجال الإنساني، استغرق الاتحاد الأوروبي أكثر من أسبوعين لاعتماد الإعفاء، الأمر الذي أعاق الاستجابة السريعة والطارئة للزلزال (خلال الأيام الثلاثة الأولى الأكثر حرجًا). واعتُبرت مدة صلاحيته قصيرة جدًا وهي ستة أشهر (كما هو الحال مع الترخيص العام رقم 23) مما أثار القلق حيال "عدم كفاية وضيق الوقت لتقديم استجابة مناسبة للزلازل". ومع ذلك، فإن اللغة الواردة في لوائح المجلس الصادرة في 23 فبراير/شباط والتي أعيد ذكرها لاحقًا في الأسئلة الشائعة التي أصدرتها المفوضية الأوروبية في منتصف مايو/أيار والتي تشير إلى "فترة أولية مدتها ستة أشهر"، أعطت الأمل للمنظمات غير الحكومية في أنه سيتم تجديد المدة. ومن أوجه القصور الأخرى هو أن الإعفاء لا يغطي السلع المزدوجة الاستخدام، كتلك الموصوفة (أعلاه) ضمن الضوابط الأميركية على الصادرات (انظر المربّع أدناه). وأشارت منظمات غير حكومية ممولة من الاتحاد الأوروبي إلى صعوبات في الوصول إلى بعض السلع المطلوبة للاستجابة للزلزال التي تندرج تحت فئة السلع المزدوجة الاستخدام، بما في ذلك المولدات الكبيرة وأنابيب المياه (مع إقرارها في الوقت نفسه أن صعوبة الوصول إلى هذه المواد قد تُعزى إلى عوامل إضافية مثل الإفراط في الامتثال وصعوبات لوجستية أخرى). وكما هو الحال في الولايات المتحدة، تعتبر عملية الحصول على استثناء محدد (إعفاء) للسلع المزدوجة الاستخدام من الاتحاد الأوروبي مرهقة وتوصف بأنها "معقدة للغاية وتستغرق وقتًا طويلاً". أقرت المنظمات غير الحكومية بفوائد التوضيح بشأن نقطة دخول محددة لتقديم طلبات الإعفاءات للسلع المزدوجة الاستخدام في الاتحاد الأوروبي. ويرد هذا التوضيح في الأسئلة الشائعة التي نشرها الاتحاد الأوروبي في 17 مايو/أيار.

ضوابط الاتحاد الأوروبي على الصادرات

تتضمن لوائح الاتحاد الأوروبي حظرًا على صادرات محددة من الاتحاد الأوروبي إلى سوريا[lvi]. تتشابه في بعض الأوجه مع الإجراءات الأميركية، لكنها أقل شمولية لأنها لا تفرض قاعدة الـ10٪. تتضمن القيود القطاعية للاتحاد الأوروبي حظر استيراد أو تصدير أو شراء السلع في سوريا أو توريدها إلى سوريا أو استخدامها هناك، أو تقديم خدمات معينة[lvii]. في حالة سوريا، يفرض الاتحاد الأوروبي قيودًا على:

شراء الوقود، وقد يكون ضروريًا للنقل المحلي
تصدير وقود الطائرات، وقد يكون ضروريًا لعمليات الإجلاء
إنشاء محطات توليد كهرباء جديدة لإنتاج الكهرباء
تقديم الخدمات المصرفية التي قد تكون ضرورية لتحويل الأموال للعمليات الإنسانية
تصدير المواد الكيميائية التي قد تكون مطلوبة كمواد خام لمنتجات معينة، مثل المواد المعقِمة[lviii]
البرمجيات وأجهزة الاتصالات التي قد تُستخدَم لمراقبة السكان المدنيين

يجب الحصول على إعفاءات على بعض المواد المحظورة لتصديرها إلى سوريا، لكن لا يبدو أن الإعفاءات تطال سلعًا مثل المواد المطلوبة لمحطات الطاقة أو لدعم إنتاج الكهرباء، والتي قد تكون ضرورية لإعادة تأهيل المحطات المتضررة. ولا تغطي الإعفاءات كافة أنواع البرامج وأجهزة الاتصال (يمكن استخدامها لمراقبة المدنيين) وغيرها من المواد المزدوجة الاستخدام وذات التطبيقات العسكرية المحتملة.

سويسرا

الإيجابيات

- إطار زمني مفتوح
- نطاق واسع
- لا يقتصر على الاستجابة للزلزال
- قائم على أساس نهج قائم على الاحتياجات
- صياغة واضحة
- يوسع بشكل كبير نطاق التعاملات المسموح بها مع الأفراد والكيانات الخاضعين للعقوبات في إطار الأنشطة الإنسانية دون الحاجة إلى طلب الإعفاءات
- ساعد المنظمات غير الحكومية في ادخار الوقت والموارد

بتاريخ 3 مارس/آذار 2023، عدّل المجلس الفيدرالي السويسري بعض عقوباته على سوريا لتسهيل إيصال المساعدات الإنسانية[lix]. جاء ذلك في شكل إعفاء واسع ومفتوح، أعفى الجهات الفاعلة الإنسانية التي تتلقى تمويلًا من الاتحاد من الحظر المفروض على تقديم - بشكل مباشر أو غير مباشر - الأصول أو الموارد الاقتصادية للأشخاص أو الكيانات أو الشركات الخاضعة للعقوبات من أجل تسهيل عملها الإنساني[lx]. تم استكمال ذلك بإعفاء إنساني مؤقت في 10 مارس/آذار 2023 [lxi]، مدد الإجراء لمدة ستة أشهر للمنظمات المشمولة بالإعفاء الإنساني من الاتحاد الأوروبي. ويعمل على سد الفجوة بالنسبة للكيانات التي تخضع للولاية القضائية للعقوبات السويسرية، ولكنها لا تتلقى تمويلًا من الاتحاد[lxii]. يغطي الإعفاء السويسري (على غرار الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي) المعاملات وشراء النفط. ويُعتبر الأكثر سخاءً على الإطلاق (بالمقارنة مع استثناءات الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة)، كما أنه مفتوح المدة الزمنية. ومع ذلك، يُعتقد أنه في حال ألغى الاتحاد الأوروبي إعفاءه، فإن سويسرا ستحذو حذوه، حسبما اتضح من هذه المشاورات.

نقاط القوة

لاقى الإعفاء السويسري إشادة كبيرة من قبل المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة والبنوك. وفقًا لإحدى شبكات المنظمات غير الحكومية التي تستخدم الأموال السويسرية، يرى أعضاؤها أن الإعفاء وإطاره الزمني المفتوح "إيجابي للغاية"، لا سيما من منظور تقديم المساعدات الإنسانية. ويُعتبر مفيدًا أيضًا لأنه، على غرار الإعفاء الصادر عن الاتحاد الأوروبي، لا يقتصر على الاستجابة للزلزال. فقد تمت الإشارة إلى الأحداث الرهيبة في 6 فبراير/شباط مرة واحدة في بيان صحفي مصاحب للإعفاء، في جملة "تسهيل العمل الإنساني في سوريا، بما في ذلك الاستجابة لزلزال 6 فبراير/شباط 2023 [lxiii]". وأشار أحد العاملين في مجال التنمية أثناء الحديث إليه إلى أن "سويسرا نفذت عقوبات بطريقة مبدئية قبل الزلزال - وهي تمول بالفعل التعافي المبكر في المناطق الخاضعة للعقوبات وتطبّق نهجًا قائمًا على الاحتياجات، الأمر الذي بات غير مألوف في صفوف كبار المانحين". وعلى غرار سياق الاتحاد الأوروبي، أوضحت المنظمات غير الحكومية أن إصدار الإعفاء يشكل اعترافًا ضمنيًا بتعقيد عمليات الإعفاء.

ورحّبت الجهات الفاعلة الإنسانية أيضًا بالتعديلات على النص، مما ساعد في توضيح الصياغة السابقة "الخاضعة للتأويلات" في ما يتعلق بالإذن بشراء مشتقات النفط الخام مباشرة من الشركات المدرجة دون الحاجة إلى تقديم طلب إعفاء. علاوة على ذلك، رحّب العاملون في المجال الإنساني بالتعديلات لأنها وسّعت بشكل كبير نطاق التعاملات المسموح بها مع الأفراد والكيانات الخاضعة للعقوبات في إطار الأنشطة الإنسانية دون الحاجة إلى تقديم طلب إعفاء. ووصفت ممثلة عن إحدى المنظمات غير الحكومية السويسرية الإعفاءات السويسرية الجديدة بأنها "تجربة إيجابية للغاية"، وشرحت كيف سهّلت هذه الإعفاءات عمل منظمتها، قائلةً: "نحتاج إلى شراء وقود للمولد ونظام التدفئة في مكتبنا. لقد حصلنا بالفعل على إعفاء يغطي شراء الوقود لكنه لم يشمل حقيقة أن الشركة (SADCORP) مملوكة للدولة وتخضع للعقوبات وأن المدفوعات يجب أن تتم عبر بنك خاضع للعقوبات (البنك التجاري السوري). فسمحت لنا الإعفاءات الجديدة بتوفير قدر لا يُستهان به من الوقت والمال".[lxiv]

التحديات المستمرة

بقي بعض الالتباس حول ما إذا كانت المساهمات العينية لا تزال مسموحة، نظرًا إلى تغيير الصياغة في المادة 3 من "تلقي مساهمات من الاتحاد" إلى "تلقي تمويل من الاتحاد". ذكرت منظمات غير حكومية تتلقى تمويلًا سويسريًا أنها كانت تسعى للحصول على توضيحات بشأن الآثار المترتبة على تغيير الصياغة ومعرفة ما إذا كانت المساهمات العينية لا تزال مسموحة.

المملكة المتحدة

الإيجابيات

- يشكل الترخيصان سابقة جديدة: لا توجد استثناءات مماثلة في برنامج العقوبات الخاص بالمملكة المتحدة قبل الزلزال
- يسمحان بنطاق أوسع من المعاملات
- نتيجة ناجحة لمجموعة Trisector البريطانية في ضوء الردود والمشاورات المنتظمة بين الحكومة والبنوك والمنظمات غير الحكومية

تفرض المملكة المتحدة عقوبات مستقلة على أهداف سورية مماثلة لتلك التي يفرضها الاتحاد الأوروبي[lxv]. أصدرت المملكة المتحدة إعفاءين (ترخيصين عامين) في فبراير/شباط 2023، إستنادًا إلى بنود وأحكام إنسانية قائمة، "لتيسير جهود الإغاثة الإنسانية في سوريا في أعقاب الزلازل [و] تعزيز إيصال جهود الإغاثة في الوقت المناسب والفعال عن طريق إزالة الحاجة إلى تطبيقات الترخيص الفردية"[lxvi]. والترخيصان العامان هما كالتالي:

1. أصدرت الوحدة المشتركة للرقابة على الصادرات (ECJU) ترخيصًا عامًا مؤقتًا بهدف تسهيل المساعدات الإنسانية المرتبطة بجهود الإغاثة من الزلزال في سوريا وتركيا. دخل الترخيص حيز التنفيذ في 15 فبراير/شباط 2023 وينتهي بعد ستة أشهر من هذا التاريخ. "يسمح بالحصول على المنتجات النفطية أو توريدها أو تسليمها وتوفير الخدمات المالية أو الأموال ذات الصلة بموجب اللوائح 37 (1) و38 (1) و40 (1) (ب) و(ج) من لوائح (العقوبات) (الخروج من الاتحاد الأوروبي) الخاصة بسوريا للعام 2019"[lxvii]. ويشمل متطلبات تتعلق بالإخطار وحفظ السجلات [lxviii].

2. بتاريخ 15 فبراير/شباط 2023، أصدر مكتب المملكة المتحدة لتنفيذ العقوبات المالية (OFSI) الترخيص العام INT/2023/2711256 بموجب اللائحة 61 من لوائح (العقوبات) (الخروج من الاتحاد الأوروبي) الخاصة بسوريا للعام 2019 ("لوائح سوريا") المتعلقة بالأنشطة الإنسانية المرتبطة بجهود الإغاثة من الزلزال في سوريا وتركيا. ويسمح هذا الترخيص بالقيام بأي عمل من شأنه في حالات أخرى أن يشكّل انتهاكًا للحظر المنصوص عليه في اللوائح 11-15 و 16 (1) (أ) و (ب) من لوائح سوريا[lxix]. يشمل ذلك توفير ومعالجة ودفع الأموال أو الموارد الاقتصادية، وتوفير السلع والخدمات الضرورية لضمان تقديم هذه المساعدة في الوقت المناسب أو لدعم مثل هذه الأنشطة.

نقاط القوة

يُعد الإعلان عن الترخيصين العامين خطوة مهمة نظرًا إلى أن المملكة المتحدة لم تكن توفر مثل هذه الأنواع من الاستثناءات لبرنامج العقوبات السورية قبل الزلزال. فاعتُبر الترخيصان بمثابة سابقة. ووفقًا للجهات الفاعلة الإنسانية والتنموية، من "المهم للغاية" أنّ الترخيص العام الصادر عن مكتب المملكة المتحدة لتنفيذ العقوبات المالية قد شمل المعاملات، على الرغم من أن قائمة المؤسسات المالية المسموح بالتعامل معها في سوريا كانت محدودة للغاية وعلى الرغم من أنه لا يُسمح صراحةً باستخدام الأصول المجمدة (على خلاف إعفاء الاتحاد الأوروبي). وعلى غرار الولايات المتحدة، اعتمدت السلطات البريطانية على تشاوراتها مع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص عبر مجموعة Trisector من أجل تصميم تراخيصها. تُعد هذه التشاورات من الممارسات الجيدة التي يجب الاستمرار فيها وتعزيزها.

إن مدة سريان الترخيصين العامين محدودة بستة أشهر فقط وقد تم اعتمادهما بعد تسعة أيام من الزلزال، واستغرق دخولهما حيز التنفيذ أكثر من أسبوع، وفقًا لبنوك بريطانية ومنظمات غير حكومية. ويُعتبر تأثيرهما في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة السورية محدودًا إلى حد ما (كما في حالة الترخيص الأميركي العام رقم 23) إذ لا يعمل في هذه المناطق إلا عدد ضئيل من المنظمات غير الحكومية الممولة من المملكة المتحدة بسبب القيود المفروضة أصلًا.

أهمية قرار مجلس الأمن رقم 2664

لدى الأمم المتحدة نظام عقوبات لمكافحة الإرهاب بحق الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة والعاملة في المناطق غير الخاضعة لسيطرة الحكومة في سوريا، بموجب أنظمة العقوبات على داعش والقاعدة 2253/1989/1267 (التي تشمل هيئة تحرير الشام في شمال غرب سوريا[lxx]). ويشمل ذلك تجميد الأصول وحظر السفر وحظر توريد الأسلحة. وباعتماد قرار مجلس الأمن رقم 2664 (2022)، اعتبارًا من 9 ديسمبر/كانون الأول 2023 (لمدة عامين)، أنشأ مجلس الأمن صراحةً استثناءًا إنسانيًا دائمًا وبارزًا ينطبق على أحكام تجميد الأصول التي يفرضها بموجب 14 نظامًا للعقوبات[lxxi]، بما في ذلك نظام مكافحة الإرهاب المذكور أعلاه[lxxii]. يغطي نطاق قرار مجلس الأمن رقم 2664 مجموعة ضيقة من الفئات الفاعلة (الأمم المتحدة، المنظمات متعددة الأطراف، المنظمات غير الحكومية المشاركة في تنفيذ خطط الاستجابة الإنسانية، خطط الاستجابة للاجئين، نداءات الأمم المتحدة الأخرى، أو المجموعات الإنسانية المتعاونة مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية).

سلطت الجهات الفاعلة الإنسانية العاملة في شمال غرب سوريا الضوء على أهمية التنفيذ المحلي للقرار واقترحت أن التبني حتى الآن قد واجه بعض الصعوبات في ما يتعلق بدفع أموال الشراكة بموجب العقوبات الأميركية. وقالت منظمات غير حكومية أخرى تم التشاور معها إن القرار سيكون مهمًا لجهة لتنفيذه من قبَل الدول الأعضاء عندما يتم بحث التعاملات مع هيئة تحرير الشام (أو ذراعها المدنية، أي حكومة الإنقاذ السورية). وأكدت شبكة الكرامة وحق الاختيار للأشخاص في الأزمات (CALP) أنه كان من المتوقع أن يكون التغيير بطيئًا "لأنه يعتمد على البنوك، من البنوك التجارية والبنوك المراسلة، بالإضافة إلى الجهات الجامعة للمدفوعات لتحديد كيفية تنفيذ هذا القرار الجديد والتراخيص. والبنوك التجارية ليست ملزمة بالعمل في الأماكن التي يغطيها الاستثناء ويمكن أن تقرر أن تكاليف الامتثال وكذلك المخاطر لا تعود عليها بأي فائدة اقتصادية [lxxiii].

خاتمة

أشاد المجتمع الإنساني بالاستثناءات الإنسانية لأنظمة العقوبات المتعلقة بسوريا التي اعتمدتها كل من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة وسويسرا استجابةً لزلزال فبراير/شباط 2023. ولعبت هذه الاستثناءات دورًا حيويًا في تسهيل بعض جهود الإغاثة وتركت تأثيرًا نفسيًا إيجابيًا مهمًا على تحاويل المدفوعات. تجسّد هذه الاستثناءات إنجازًا كبيرًا كان ممكنًا بفضل التعاون بين سلطات الترخيص والمنظمات غير الحكومية وأصحاب المصلحة الآخرين، مما سمح باعتماد الاستثناءات الطارئة في فترة زمنية وجيزة نسبيًا. وفي حين أنها تتشابه في أهدافها، إلا أنها تختلف من حيث اتساعها ومدتها ونطاق الأنشطة الذي تسمح به والجهات الفاعلة التي تشملها. لاحظت المنظمات غير الحكومية العاملة في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة السورية أن عملية التحويلات المالية أصبحت أكثر سلاسة بعد الزلزال، وأشارت إلى أن التراخيص العامة شكّلت سابقة مفيدة في إظهار القيود على استخدام الإعفاءات المحددة. وشدّدت الجهات الفاعلة الإنسانية على أهمية تجديد أي استثناءات محددة زمنيًا، لأن إطار الستة أشهر ليس مناسبًا للجزء الأكبر من جهود الإغاثة. وشدّدت البنوك، جنبًا إلى جنب مع الجهات الفاعلة الإنسانية والتنموية، على العديد من المجالات التي يمكن فيها تحسين الاستثناءات لزيادة كفاءتها، مع التأكيد على أهمية الحوار المنتظم مع المؤسسات المالية والمنظمات غير الحكومية. وهذا يشمل ما يتعلق بالإعفاءات نفسها، وما يتعلق بتدابير الحد من المخاطر في القطاع المالي، والتراخيص على الصادرات، والافراط في الامتثال من قبل الجهات المانحة. كما عبّرت المنظمات غير الحكومية عن أملها في استخلاص الدروس لتشجيع وتسريع إدخال المزيد من الإعفاءات إلى جميع أنظمة العقوبات في حال وقوع أي طوارئ في المستقبل في دول أخرى تخضع لعقوبات شديدة.

[i] أجرت مؤلفة الدراسة 12 مقابلة شبه منظمة عبر الإنترنت ووجاهية. في المقابل، أجرت منظمتان جامعتان تمثلان مجموعات أكبر من المنظمات غير الحكومية مشاورات مع أعضائها نيابة عن هذا المشروع (مع أكثر من 20 استجابة جماعية). وقام العديد من الممارسين الخبراء بمراجعة الدراسة وتم بذل كل الجهود لتثليث النتائج. لكن تتحمل المؤلفة المسؤولية عن أي أخطاء متبقية

[ii] أشار ممثل عن إحدى المنظمات غير الحكومية إلى أن التنسيق مهم كما هو الحال في الاستثناءات الحالية.

[iii] وزارة الخزانة الأميركية (2023) "استراتيجية وزارة الخزانة للحد من المخاطر"، أبريل/نيسان، https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury_AMLA_23_508.pdf

[iv] لتوضيح سبب عدم كفاية مدة الستة أشهر، وصف أحد الفاعلين في مجال التنمية كيف أنه يلزم إجراء تقييم للاحتياجات لمدة شهر واحد، ثم القيام بعملية الشراء لمدة ثلاثة أشهر تقريبًا، تليها أنشطة أخرى مثل التدريب واعتماد البرامج ذات الصلة، والتي تحتاج أكثر من 180 يومًا ".

[v] شبكة العمل الخيري والأمن (2023) "مكتب مراقبة الأصول الأجنبية يصدر الترخيص العام رقم 23 للإغاثة من الزلزال في سوريا"، 10 فبراير/شباط، https://charityandsecurity.org/news/ofac-issues-general-license-23-for-earthquake-relief-in-syria/

[vi] وفقًا لمقابلة مع إحدى المنظمات الإنسانية الرائدة، 16 مايو/أيار 2023.

[vii] تم اعتماد الترخيص العام 11أ والترخيص العام 22 لمدة مفتوحة فيما اعتُمد الترخيص العام 21أ لسنة واحدة.

[viii] ضاهر، جوزيف (2023) "آثار الزلازل في سوريا: عندما تصبح الأزمة أداةً بيد النظام للاستغلال السياسي"، معهد الجامعة الأوروبية، تقرير مشروع المسارات السورية، العدد 04، 27 فبراير/شباط، https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/75404/RSC_RP_2023_04.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[ix] مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (2023) "ما يقرب من 9 ملايين شخص في سوريا تضرروا من زلزال تركيا، والأمم المتحدة تطلق نداءً لجمع 400 مليون دولار" https://www.unocha.org/story/nearly-9-million-people-syria-affected-t%C3%BCrkiye-earthquake-un-launches-400-million-funding

[x] المفوضية الأوروبية (2023) " الاتحاد الأوروبي والمانحون الدوليون يتعهدون بتقديم 7 مليارات يورو لدعم الأشخاص في تركيا وسوريا في أعقاب الزلازل المدمرة الأخيرة"، 20 مارس/آذار، https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/eu-and-international-donors-pledge-eu7-billion-support-people-turkiye-and-syria-following-recent-2023-03-20_en#:~:text=Today%2C%20a%20total%20of%20€,Kristersson%2C%20for%20the%20Swedish%20Presidency

[xi] منها صعوبات في نقل المساعدات عبر الممر الإنساني الوحيد المصرح به بموجب قرار مجلس الأمن رقم 2165 (https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/465/91/PDF/N1446591.pdf?OpenElement) الذي تم تمديده في يناير/كانون الثاني 2023 بموجب قرار مجلس الأمن رقم 2672 (https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SRES2672.pdf).

[xii] على الرغم من أن استثناءات الاتحاد الأوروبي وسويسرا مخصصة للمساعدات الإنسانية ومساعدة السكان المدنيين ولا تتعلق حصريًا بالزلزال.

[xiii] إنها ليست المرة الأولى التي يصدر فيها مكتب مراقبة الأصول الأجنبية ترخيصًا عامًا في إطار أزمة ناشئة. مثلًا، أصدر الترخيص العام رقم 21 الذي سمح بممارسة أنشطة معينة للاستجابة لفيروس كورونا المرتبط بوباء COVID-19.

[xiv] راجع: https://www.federalregister.gov/documents/2023/03/24/2023-05783/publication-of-syria-web-general-license-23

[xv] 31 قانون اللوائح الفيدرالية (CFR) الجزء 569 وتحديدًا § 569.510.

[xvi] راجع الفقرة 542.305، يمكن الاطلاع عليها على: https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-542/subpart-C/section-542.305. الفئة الوحيدة المسموح إجراء التعاملات معها هي "(أ) دولة وحكومة الجمهورية العربية السورية، بالإضافة إلى أي فرع سياسي أو وكالة أو أداة تابعة لها، بما في ذلك مصرف سوريا المركزي". أما الفئات التالية، فهي غير مشمولة: "(ب) أي كيان تملكه أو تتحكم فيه، بشكل مباشر أو غير مباشر، الجهات السابق ذكرها، بما في ذلك أي شركة أو شراكة أو جمعية أو أي كيان آخر تمتلك فيه الحكومة السورية حصة 50٪ أو أكثر أو حصة مسيطرة، وأي كيان خاضع لسيطرة تلك الحكومة؛ (ج) أي شخص يعمل أو كان يعمل أو يزعم أنه يعمل، بشكل مباشر أو غير مباشر، لصالح أي من الجهات السابق ذكرها أو بالنيابة عنها؛ (د) وأي شخص آخر يحدده مكتب مراقبة الأصول الأجنبية بأنه ينتمي إلى الفقرات من (أ) إلى (ج) في هذه الفقرة".

[xvii] لا يسمح الترخيص العام رقم 23 بما يلي: "(1) أي معاملات محظورة بموجب الفقرة 542.208 من لوائح العقوبات السورية (يحظّر استيراد النفط أو المنتجات النفطية ذات المنشأ السوري إلى الولايات المتحدة)؛ أو (2) أي معاملات تنطوي على أي شخص تمّ حظر ممتلكاته ومصالحه في الممتلكات وفقا للوائح العقوبات السورية، بخلاف الأشخاص الذين ينطبق عليهم تعريف الحكومة السورية، على النحو المحدد في الفقرة 542.305 (أ) من لوائح العقوبات السورية، ما لم يتم ترخيص ذلك بشكل منفصل." (راجع: https://www.federalregister.gov/documents/2023/03/24/2023-05783/publication-of-syria-web-general-license-23)

[xviii] راجع: https://ofac.treasury.gov/media/931236/download?inline

[xix] راجع: https://ofac.treasury.gov/media/931236/download?inline

[xx] وزارة الخزانة الأميركية (2023) "وزارة الخزانة تصدر الترخيص العام رقم 23 حول سوريا للمساعدة في جهود الإغاثة من الزلزال"، بيان صحافي، 9 فبراير/شباط، https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1261

[xxi] شبكة العمل الخيري والأمن (2023) "مكتب مراقبة الأصول الأجنبية يصدر الترخيص العام رقم 23 للإغاثة من الزلزال في سوريا"، 10 فبراير/شباط، https://charityandsecurity.org/news/ofac-issues-general-license-23-for-earthquake-relief-in-syria/

[xxii] وزارة الخزانة الأميركية (2023) "وزارة الخزانة تصدر الترخيص العام رقم 23 حول سوريا للمساعدة في جهود الإغاثة من الزلزال"، بيان صحافي، 9 فبراير/شباط، https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1261

[xxiii] https://ofac.treasury.gov/media/931236/download?inline

[xxiv] وزارة الخزانة الأميركية (2023) "وزارة الخزانة تصدر الترخيص العام رقم 23 حول سوريا للمساعدة في جهود الإغاثة من الزلزال"، بيان صحافي، 9 فبراير/شباط، https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1261

[xxv] أصبحت البنوك الآن قادرة على الاعتماد على معلومات المرسل (لأولئك الذين يرسلون الأموال) من أجل معالجة المعاملات؛ وهي خطوة تهدف إلى تخفيض متطلبات الامتثال من البنوك.

[xxvi] الآن حوالي 7000. كان سعر الصرف في السوق السوداء أعلى من قبل. الآن أصبح أقرب. لكن الفجوة تنطبق على التحويلات والأموال المرسلة إلى البلاد وليس عمليات الأمم المتحدة (على سبيل المثال، المدفوعات للفنادق حيث يقيم الموظفون. سعر الصرف هنا مختلف على أي حال ولا يزال منخفضًا للغاية). على سبيل المثال، حوالي 4000 للأمم المتحدة.

[xxvii] أشاروا إلى أن مؤسساتهم لا تزال ملزمة بتقديم كافة المستندات نفسها، بما في ذلك قوائم الأسماء في كشوف المرتبات وأسماء المورّدين وجميع الوثائق الأخرى للتدقيق.

[xxviii] راجع 31 قانون اللوائح الفيدرالية الجزء 542.305. للمزيد من التفاصيل: https://ofac.treasury.gov/media/931236/download?inline

[xxix] راجع الصفحة 21، الفقرة 594: https://ofac.treasury.gov/media/930151/download?inline

[xxx] بموجب الباب 18 من قانون الولايات المتحدة، الفقرة 2339(أ) و2339(ب)

[xxxi] يمكن الاطلاع على القانون على: https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2020-title18/pdf/USCODE-2020-title18-partI-chap113B-sec2339A.pdf

[xxxii] بعثة الولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة (2023) "كلمة في إحاطة امام مجلس الأمن الدولي بشأن الأوضاع السياسية والإنسانية في سوريا"، 27 أبريل/نيسان، https://usun.usmission.gov/remarks-at-a-un-security-council-briefing-on-the-political-and-humanitarian-situations-in-syria/

[xxxiii] يشمل ذلك أي شركة أو فرد من جميع أنحاء العالم يستثمر الأموال في قطاعات الطاقة أو الطيران أو البناء أو الهندسة في سوريا، والأشخاص الذين يقرضون النظام أموالًا (الفقرة 102 من القانون 31 الصادر عن مجلس النواب في الكونغرس - قانون قيصر لحماية المدنيين في سوريا لعام 2019، 3 يونيو/ حزيران 2019، https://bit.ly/2Wy63QX).

[xxxiv] وزارة الخزانة الأميركية (2023) " إرشادات بشأن المعاملات المصرّح بها المتعلقة بجهود الإغاثة من الزلزال في سوريا"، بيان الامتثال، 21 فبراير/شباط، https://ofac.treasury.gov/media/931236/download?inline

[xxxv] وزارة الخزانة الأميركية (2023) "إرشادات بشأن المعاملات المصرّح بها المتعلقة بجهود الإغاثة من الزلزال في سوريا"، بيان الامتثال، 21 فبراير/شباط، https://ofac.treasury.gov/media/931236/download?inline

[xxxvi] السؤال الشائع رقم 938، يمكن الاطلاع عليه على https://ofac.treasury.gov/faqs/938.

[xxxvii] يوفر تقييم احتياجات التعافي من الزلزال في سوريا تقديرات للأضرار الناجمة عن الزلزال، بما في ذلك في قطاعات محددة: https://www.ungeneva.org/en/news-media/news/2023/05/80811/almost-15-billion-needed-earthquake-recovery-syria

[xxxviii] بحسب ضاهر (2023)، تشمل التحديات الأخرى "ضعف الاستثمارات وقدرات الدولة، وأوجه القصور في الوضع السياسي في سوريا، وغياب الوضع الاقتصادي الآمن والمستقر ونقص القدرات المالية وتضرّر البنية التحتية ونقص العمالة المؤهلة".

[xxxix] جاء هذا الوصف أيضًا في دراسة عازار، نانسي (2020) "التعامل مع الاستثناءات الإنسانية للعقوبات المفروضة على سوريا: التحديات والتوصيات"، مركز كارتر، أكتوبر/تشرين الأول، https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/syria-conflict/navigating-humanitarian-exceptions-in-syria-oct2020.pdf

[xl] بحسب مقابلة مع أحد العاملين في المجال الإنساني، 17 مايو/أيار 2023.

[xli] معظمها بموجب قانون محاسبة سوريا واستعادة السيادة اللبنانية للعام 2003 (https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-108publ175/pdf/PLAW-108publ175.pdf)

[xlii] ألبرت وراشيل وبرنشتاين وأليسا (2023) "كسر الحواجز أمام المساعدات الطارئة للزلازل في سوريا"، جاست سيكيورتي، 16 مارس/آذار، أو "Breaking Down Barriers to Emergency Earthquake Aid in Syria" https://www.justsecurity.org/85499/breaking-down-barriers-to-emergency-earthquake-aid-in-syria/

[xliii] وفقًا لألبرت وبرنشتاين (2023) "ضوابط التصدير الأميركية تمنع تصدير كل شيء تقريبًا باستثناء الأغذية والأدوية الأساسية ... إلى سوريا".

[xliv] ألبرت وراشيل وبرنشتاين وأليسا (2023) "كسر الحواجز أمام المساعدات الطارئة للزلازل في سوريا"، جاست سيكيورتي، 16 مارس/آذار، أو "Breaking Down Barriers to Emergency Earthquake Aid in Syria" https://www.justsecurity.org/85499/breaking-down-barriers-to-emergency-earthquake-aid-in-syria/

[xlv] ألبرت وراشيل وبرنشتاين وأليسا (2023) "كسر الحواجز أمام المساعدات الطارئة للزلازل في سوريا"، جاست سيكيورتي، 16 مارس/آذار، أو "Breaking Down Barriers to Emergency Earthquake Aid in Syria" https://www.justsecurity.org/85499/breaking-down-barriers-to-emergency-earthquake-aid-in-syria/

[xlvi] راجع: https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C/part-746/section-746.9

[xlvii] تخضع التراخيص الأميركية للتصدير إلى سوريا "لسياسة رفض عامة" بموجب الفقرة 746.9(c)(1) ما لم يتم الإعلان عن إعفاءات بموجب بند الاستثناء في قانون المساءلة السوري.

[xlviii] ألبرت وراشيل وبرنشتاين وأليسا (2023) "كسر الحواجز أمام المساعدات الطارئة للزلازل في سوريا"، جاست سيكيورتي، 16 مارس/آذار، أو "Breaking Down Barriers to Emergency Earthquake Aid in Syria" https://www.justsecurity.org/85499/breaking-down-barriers-to-emergency-earthquake-aid-in-syria/

[xlix] راجع: https://www.bis.doc.gov/index.php?id=540.

[l] مكتب الصناعة والأمن (2023) "وزارة التجارة تعلن عن تسريع النظر في طلبات ترخيص الصادرات للمساعدة في جهود الإغاثة بعد الزلزال" https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3224-2022-02-17-bis-press-release-turkiye-syria-earthquake-relief-support/file

[li] ألبرت وراشيل وبرنشتاين وأليسا (2023) "كسر الحواجز أمام المساعدات الطارئة للزلازل في سوريا"، جاست سيكيورتي، 16 مارس/آذار، أو "Breaking Down Barriers to Emergency Earthquake Aid in Syria" https://www.justsecurity.org/85499/breaking-down-barriers-to-emergency-earthquake-aid-in-syria/

[lii] مجلس الاتحاد الأوروبي (2023): "الزلزال في تركيا وسوريا: الاتحاد الأوروبي يعدّل الإجراءات التقييدية المطبقة بشأن سوريا لتسهيل الإيصال السريع للمساعدات الإنسانية"، 23 فبراير/شباط، https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/23/earthquake-in-turkiye-and-syria-eu-amends-restrictive-measures-in-place-regarding-syria-to-facilitate-the-speedy-delivery-of-humanitarian-aid/#:~:text=The%20sanctions%20regime%20does%20not,any%20part%20of%20the%20country

[liii] يمكن الاطلاع عليه على: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2023.056.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2023%3A056I%3ATOC

[liv] يمكن الاطلاع عليه على: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2023.056.01.0004.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2023%3A056I%3ATOC

[lv] المفوضية الأوروبية (2023) "أسئلة شائعة: الإعفاء الإنساني في نظام العقوبات السوري عقب زلزال فبراير/شباط 2023 في تركيا وسوريا" https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/230516-faqs-humanitarian-exemption-syria_en.pdf

[lvi] القرار رقم 2013/255/CFSP - تدابير تقييدية ضد سوريا ولائحة (الاتحاد الأوروبي) رقم 2012/36 - تدابير تقييدية في ضوء الوضع في سوريا.

[lvii] المفوضية الأوروبية (2022) "مذكرة توجيهية للمفوضية بشأن توفير المساعدات الإنسانية بما يتوافق مع التدابير التقييدية (العقوبات) للاتحاد الأوروبي"، 30 يونيو/حزيران، https://finance.ec.europa.eu/system/files/2022-07/220630-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf

[lviii] المفوضية الأوروبية (2022) "مذكرة توجيهية للمفوضية بشأن توفير المساعدات الإنسانية بما يتوافق مع التدابير التقييدية (العقوبات) للاتحاد الأوروبي"، 30 يونيو/حزيران، https://finance.ec.europa.eu/system/files/2022-07/220630-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf

[lix] الاتحاد السويسري (2023) "قرار باتخاذ إجراءات ضد سوريا"، 3 مارس/آذار 2023، https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2023/109/fr

[lx] ينص على أن "الجهات الإنسانية الفاعلة التي تتلقى التمويل الفيدرالي يمكنها الآن تقديم الأموال والموارد الاقتصادية بشكل مباشر أو غير مباشر إلى الأشخاص والكيانات والشركات المدرجة على قوائم الحظر عند الضرورة لتقديم المساعدة الإنسانية أو الدعم للسكان المدنيين. في حالة الجهات الفاعلة الإنسانية التي لا تتلقى تمويلًا فيدراليًا، تم وضع مخطط ترخيص استثنائي لتوفير الموارد الاقتصادية للأشخاص والشركات والكيانات المدرجة على قوائم الحظر، شريطة أن يهدف ذلك إلى الأنشطة الإنسانية أو تقديم المساعدة للسكان المدنيين في سوريا." https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-93462.html

[lxi] راجع: https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-93638.html

[lxii] يمكن الاطلاع على النطاق المؤقت للكيانات والهيئات المستفيدة من الإعفاءات الإنسانية للاتحاد الأوروبي في لائحة المفوضية الأوروبية 2023/407، المادة 16أ وفي قرار المجلس الأوروبي 2023/408، المادة 28 أ.

[lxiii] المجلس الفيدرالي السويسري (2023) "الحكومة السويسرية تسهل الأنشطة الإنسانية في سوريا"، 3 مارس/آذار، https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-93462.html

[lxiv] أفاد نفس الشخص الذي تمت مقابلته أن هذا التطور يبدو أنه قد تم التخطيط له قبل الزلزال.

[lxv] راجع: https://www.gov.uk/government/collections/uk-sanctions-on-syria

[lxvi] راجع: https://www.gov.uk/government/news/uk-takes-steps-to-further-facilitate-aid-flow-into-syria

[lxvii] وزارة التجارة الدولية البريطانية، 2023، "ترخيص تجاري عام على عقوبات سوريا - جهود الإغاثة من الزلازل في سوريا"، فبراير/شباط، https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1136680/general-trade-licence-syria-sanctions-earthquake-relief-efforts-in-syria.pdf

[lxviii] https://www.gov.uk/government/news/uk-takes-steps-to-further-facilitate-aid-flow-into-syria

[lxix] يغطي الترخيص الجهات الفاعلة الآتية: "الأمم المتحدة، بما في ذلك برامجها وصناديقها وكياناتها وهيئاتها الأخرى ووكالاتها المتخصصة والمنظمات المرتبطة بها؛ منظمات العمل الإنساني التي تحظى بصفة المراقب لدى الجمعية العامة للأمم المتحدة وأعضاء منظمات العمل الإنساني تلك؛ المنظمات غير الحكومية الممولة عن طريق التمويل الثنائي أو المتعدد الأطراف التي تشارك في خطط الأمم المتحدة للاستجابة الإنسانية، أو خططها لإغاثة اللاجئين، أو نداءات الأمم المتحدة الأخرى، أو مجموعات الأنشطة الإنسانية التي ينسقها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية؛ المنظمات الدولية التي تقوم بأنشطة إغاثة في سوريا؛ أو موظفوها أو المستفيدون من منحها أو فروعها أو شركاؤها المنفذون ما داموا يتصرفون بصفاتهم هذه وبقدر ما يتصرفون بهذه الصفة".

[lxx] قرار مجلس الأمن رقم 1267 الصادر بتاريخ 15 أكتوبر/تشرين الأول 1999، وقرار مجلس الأمن رقم 1989 الصادر بتاريخ 17 يونيو/حزيران 2011، وقرار مجلس الأمن رقم 2253 الصادر بتاريخ 17 ديسمبر/كانون الأول 2015.

[lxxi] كابور، راديكا، لويس، داستن أ. وموديزاده، ناز ك. (2023)، "مذكرة تفسيرية للدول الأعضاء في الأمم المتحدة بشأن قرار مجلس الأمن رقم 2664 (2022)"، برنامج كلية الحقوق بجامعة هارفارد حول القانون الدولي والنزاع المسلح، مارس/آذار، https://blogs.harvard.edu/pilac/files/2023/03/HLS-PILAC-Res.-2664-Interpretive-Note.pdf

[lxxii] ينص القرار على أن مجلس الأمن "يقرر [...] أن توفير الأموال، أو الأصول المالية، أو الموارد الاقتصادية الأخرى، أو تجهيزها أو دفعها، أو توفير السلع والخدمات اللازمة لضمان إيصال المساعدة الإنسانية في التوقيت المناسب أو لمساندة الأنشطة الأخرى التي تدعم الاحتياجات الإنسانية الأساسية والتي تضطلع بها [جهات فاعلة محددة أو جهات أخرى مناسبة] هي أعمال مأذون بها ولا تشكل انتهاكًا لتدابير تجميد الأصول المفروضة من قبل [مجلس الأمن] أو لجان الجزاءات التابعة له، ويقرر "أن تنطبق الأحكام الواردة في الفقرة 1 [من القرار 2664] على نظام الجزاءات المفروضة بموجب القرارات 1267/1989/2253 بشأن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة لفترة سنتين اعتبارًا من تاريخ اتخاذ هذا القرار [أي القرار رقم 2664 للعام 2022]" (قرار مجلس الأمن رقم 2664 للعام 2022، الديباجة).

[lxxiii] كرو، كوري (2023) قد تؤدي التغييرات في العقوبات الاقتصادية للولايات المتحدة والأمم المتحدة إلى تبسيط تنفيذ برامج المساعدة النقدية والقسائم (CVA)، شبكة الكرامة وحق الاختيار للأشخاص في الأزمات، 17 يناير/كانون الثاني، https://www.calpnetwork.org/blog/changes-to-us-and-un-economic-sanctions-may-simplify-cva-implementation/