كيف يستولي نظام الأسد بشكل منهجي على عشرات الملايين من المساعدات الدولية؟

المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية CSIS
بقلم: ناتاشا هول

مترجمات جسور

ترجمة: عبدالحميد فحام تشرين الأول/ اكتوبر 2021

جسور للدراسات
JUSOOR FOR STUDIES

جسور للدراسات
JUSOOR for STUDIES

مؤسسة مستقلة متخصصة في إدارة المعلومات وإعداد الدراسات والأبحاث المتعلّقة بالشأن السياسي والاجتماعي والاقتصادي والقانوني في منطقة الشرق الأوسط والشأن السوري بشكل خاص، لمد جسور نحو المسؤولين وصناع القرار في كافة تخصّصات الدولة وقطاعات التنمية لمساعدتهم في اتخاذ القرارات المتوازنة المتعلّقة بقضايا المنطقة من خلال تزويدهم بالمعطيات والتقارير المهنيّة الواقعية الدقيقة.

جميع حقوق الطبع والنشر والنسخ محفوظة لمركز جسور للدراسات - 2021
www.jusoor.co

كيف يستولي نظام الأسد بشكل منهجي على عشرات الملايين من المساعدات الدولية؟

إن الحكومات الغربية، وعلى الرغم من فرضها العقوبات على رئيس النظام السوري بشار الأسد، أصبحت أحد أكبر مصادر النظام للحصول على العملة الصعبة. فالأسد لا يستفيد فقط من الأزمة التي خلقها بل أنشأ أيضاً نظاماً يكافئه أكثر كلما ساءت الأمور. لقد حان الوقت لتغيير الحوافز وتغيير النظام (System) المعمول به والبدء في التفكير الإستراتيجي بمستقبل سورية.

إن تحويل المساعدات عن مقاصدها في سورية هي قصة قديمة اعتاد عليها النظام، فلطالما قام بتوجيه المساعدات إلى المناطق التي يعتبرها مُوالِية وعَرْقَل المساعدات المرسلة إلى المناطق التي كانت تسيطر عليها المعارضة سابقاً. كما يقوم النظام السوري كذلك بتحويل السِّلال الغذائية لصالح وحدات عسكرية، في حين يعاني خُمس الأطفال دون سن الخامسة من سوء التغذية، فعندما تشحن وكالات الإغاثة بسكويت عالي البروتين لإنقاذ حياة الأطفال، يأكل الجنود هذا البسكويت مع الشاي، أما الأطفال فيَتضوَّرون جوعاً.

لكن النظام يملك طريقة ممنهجة بشكل أكبر يقوم من خلالها بإعادة توجيه المساعدات إلى خزائنه. فقد جعلت الحكومة السورية وكالات المعونة الدولية تستخدم سعرَ صرفٍ مُشوَّهاً، مما سمح لها بحيازة ما يقرب من 51 سنتاً من كل دولار يذهب كمساعدات دولية ليتم إنفاقها في سورية في عام 2020. هذه الأموال دعمت بنك سورية المركزي -وهي مؤسسة فَرضت عليها عقوباتٍ كلٌّ من الولايات المتحدة، والاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة- باحتياطيات من النقد الأجنبي، حيث لا يتعين على هيئات الأمم المتحدة الالتزام بالعقوبات الغربية، ولكن المساعدات الإنسانية تهدف إلى الوصول إلى المحتاجين، وليس إلى الحكومة.

إن الحكومات المانحة تدّعي أن لديها إستراتيجية تُركّز على مساعدة الشعب السوري في مواجهة حكومة قمعية ويواصلون معاقبة النظام وحلفائه على الفظائع ضد السكان المدنيين في سورية، وقد قدَّموا بسخاء حوالَيْ 2.5 مليار دولار من المساعدات بشكل سنوي منذ عام 2014 لمساعدة المُحتاجين. لكن في الوقت الذي يسعون فيه لمساعدة

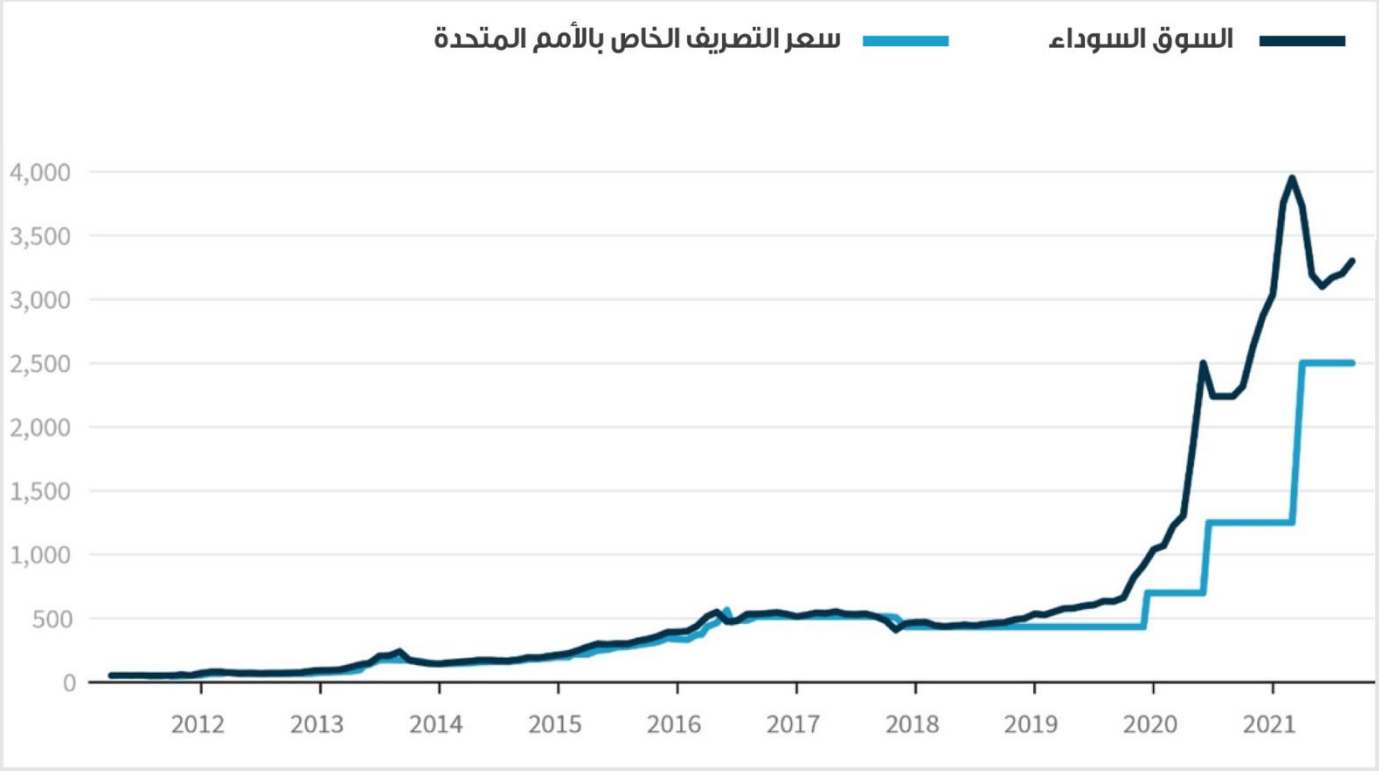
أولئك الذين يرزحون تحت حكم النظام السوري، فهم يساعدون في الوقت نفسه في تأمين الحكومة التي تُسبِّب المعاناة.

تقوم وكالات الأمم المتحدة بتحويل الأموال اللازمة لعملياتها إلى البنوك الخاصة العاملة في سورية أو عن طريق "البنوك المُراسِلة" في بلدان أخرى. وفي كِلتا الحالتين، تقوم تلك الوكالات بتصريف العملة الأجنبية (الدولار الأمريكي عادة) إلى الليرة السورية بسعر يحدده مصرف سورية المركزي. وغالباً ما يكون هذا السعرُ أقلَّ بكثير من السعر الذي يحدده العرض والطلب كما هو مبيَّن في السوق السوداء (انظر الرسم البياني أدناه).

ويَتعيَّن على البنوك الخاصة بعد ذلك بيع نصف عملتها الصعبة مُباشَرةً إلى مصرف سورية المركزي. بالطبع، الحكومة تسيطر على القطاع المصرفي بشكل تامّ، مما يمنح النظامَ أدواتٍ إضافيةً لمكافأة أو مُعاقَبة السكان.

فرق سعر الصرف على المساعدات في سورية

ليرة سورية لكل دولار أمريكي



إنَّ حجم المُساعَدات الضائعة كبير من خلال تضخُّم سعر الصرف، وقد زاد أكثرَ مع انخفاض قيمة الليرة السورية منذ بداية الحرب الدائرة في البلاد، لا سيما في العامين الماضيَيْنِ. فقد كان سعر الصرف قبل الحرب ما يقارب الـ50 ليرة سورية للدولار الأمريكي الواحد. وبحلول آذار/ مارس من العام الحالي 2021، انخفض معدل الصرف في السوق السوداء إلى 4700 ليرة سورية للدولار الواحد.

ومع ذلك، سيسمح البنك المركزي لوكالات الإغاثة فقط باستخدام السعر الرسمي البالغ 1500 ليرة سورية للدولار. وهذا يعني أن ما يقرب من ثلثَيْ أموال المساعدات التي يتم إنفاقها داخل البلاد قد ضاعت في عملية التصريف قبل أن تصل المساعدة إلى مَن يستحقها على الأرض. وبحسَبِ ما ورد، فقد تَفاوَضت الأمم المتحدة على سعر تفضيلي في وقت سابق من هذا العام لمكافحة هذا التناقض. ومنذ ذلك الحين، ارتفع السعر الرسمي إلى 2500 ليرة سورية للدولار، لكن ذلك ترك استجابة المساعدات تكافح مع فجوة 32% مع سعر السوق السوداء في شهر أيلول/ سبتمبر 2021.

إنَّ فرض سعر الصرف المُصطَنع هو سياسة واضحة للنظام لاقتطاع المزيد من الأموال لسدِّ النقص في احتياطياته الأجنبية المُتضائلة. وفي وقت سابق من هذا العام، أغلقت الحكومة السورية شركات خدمة تصريف العملات غير الرسمية واعتقلت مشغليها في محاولة لإجبار السوريين الذين يرسلون تحويلاتهم المالية على الاعتماد على القنوات الرسمية التي تُقدِّم سعراً أقل. فبينما يواصل بعض السوريين استخدام شركات الحوالات غير الرسمية، لا تستطيع وكالات الإغاثة الدولية المسجَّلة في دمشق فعل ذلك.

وبينما تبدو القضية مُعقَّدة بشكل ميؤوس منه، ليس من الصعب فَهْم حجم الخسائر المُحتمَلة. فعلى الرغم من أن وكالات الأمم المتحدة لم تكن قادرة أو غير راغبة في تقديم أرقام عن مبلغ المساعدات بالدولار والتي تم تصريفها في سورية عندما اتصل بهم مُعِدُّو هذا التقرير، فإن قاعدة بيانات الأمم المتحدة الخاصة بهذه الوكالات تُوفِّر جزءاً من الإجابة. وقد راجع المُعِدُّون جميع عمليات الشراء الـ779 لعامَيْ 2019 و2020 وحدَّدوا العقود التي من المحتمل أن يتم دفعها بالليرة السورية بناءً على موقع المتعاقدين.

وتُظهر البيانات أنه في عام 2020، قامت وكالات الأمم المتحدة بتحويل ما لا يقل عن 113 مليون دولار لشراء سلع وتقديم خدمات بالليرة السورية. وبالنظر إلى أن الأموال تم

تحويلها بسعر الصرف الرسمي غير الواقعي، فإن هذا يعني أن 113 مليون دولار من المشتريات أدت إلى حرف 60 مليون دولار من دولارات المانحين "الزائدة نتيجة فرق سعر الصرف". ولدى دمج البيانات من عامَيْ 2019 و2020، يصل الرقم إلى 100 مليون دولار.

إنَّ هذا أقل تقدير لعدة أسباب؛ أولاً: لأنه لا يتضمن سوى أرقام المشتريات لوكالات الأمم المتحدة، وليس المنظمات غير الحكومية الدولية العاملة في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة.

ثانياً: تستخدم المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة الليرة السورية أيضاً لدفع رواتب الموظفين وتقديم المساعدة النقدية والقيام بأنشطة أخرى غير المشتريات. ونظراً لأنه يجب أيضاً الحصول على مثل هذه العملة في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة بسعر الصرف الرسمي، فقد خسرت الاستجابة الإنسانية بالفعل أكثر من 100 مليون دولار على مَدَار عامين.

كما لم يتمكن المُعِدُّون من تحديد هُوِيَّة جميع المتعاقدين الذين تستخدمهم الأمم المتحدة. ويرجع ذلك جزئياً إلى أن بعض أسمائهم في قاعدة بيانات المشتريات تم إلغاؤها "لأسباب أمنية" أو "لأسباب تتعلق بالخصوصية". وباستخدام البيانات المتاحة اعتباراً من 10 تشرين الأول/ أكتوبر 2021، تم إلغاء 18.5 في المائة من إجمالي عقود المشتريات خلال عامَيْ 2019 و2020، بقيمة 75 مليون دولار. ونتيجة لهذه الفجوات، فإنه من المحتمل أن يؤدي سعر الصرف هذا إلى خسارة العشرات من ملايين دولارات المساعدات الغربية كل عام.

طبعاً، تشويه أسعار الصرف ليس مشكلة بالنسبة لسورية وحدها، إذ إن مصرف لبنان المركزي يلتزم بأسعار صرف غير منسجمة مع انهيار العملة في العامين الماضيَيْنِ. وتُواجِه وكالات الإغاثة هناك العديد من القضايا المشابهة. ومع ذلك، هناك اختلافان رئيسيان بين لبنان وسورية؛ أولاً: يستخدم اللبنانيون الدولار الأمريكي إلى جانب الليرة اللبنانية منذ سنوات، وقد أيدت الحكومة نفسها المساعدة بالدولار بشكل مباشرة للمحتاجين كوسيلة للحفاظ على قيمة المساعدات، في حين تعاملت الحكومة السورية على الدوام مع استخدام الدولار كوسيلة للمقايضة كشكل من أشكال الخيانة.

إن الاختلاف الواضح الآخر هو أن حكومتَي الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي تحاولان العمل مع الحكومة اللبنانية لإقناعها بالعودة إلى الملاءة المالية (الوفاء بالالتزامات المالية).

وعلى النقيض من ذلك، فإن السياسة المعلَنة لحكومات الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي هي عزل النظام السوري لارتكابه جرائم حرب. حيث إنَّ منحَ الحكومةِ السورية إمكانيةَ الوصولِ إلى العملة الصعبة -التي يمنحها إياها استخدامُ سعرِ صرفٍ مُشوَّهٍ- لا تمنح الحكومةَ الأموالَ التي يمكنها استخدامها متى شاءت فحَسْبُ، بل إنها تُقوّض أيضاً سياسةَ عزل حكومة الأسد. ومع تزايُد إجهاد المانحين واستمرار الاحتياجات في سورية، فإن ضمان وصول كل دولار إلى المحتاجين سيكون أكثر أهمية من أي وقت مضى.

ويمكن أن تؤدي المفاوضات الجماعية إلى تحرُّك بشأن هذه القضية، في حين أن الحكومة السورية غالباً ما تكون عنيدة، إلا أنها كانت على استعداد للتَحَلّي بالمرونة بشأن مسألة سعر الصرف. فعلى سبيل المثال، في أيلول/ سبتمبر 2021، سمح النظام للمصدّرين السوريين بتبادُل 50 في المائة من عائدات صادراتهم بسعر السوق السوداء بدلاً من السعر الرسمي. لذا يجب على الحكومات المانحة أن تطالب بتنازُلات مماثلة للمساعدات الإنسانية المنقذة للحياة.

وإذا لم تكن هذه التنازُلات وشيكةً، فإنه من الواجب على الحكومات المانحة أن تقود المفاوضات؛ لأن وكالات المعونة عالقة بين الخضوع لمطالب النظام أو فِقْدان القدرة على وضع برامج المساعدات بالكامل.

إن وزارة الخارجية الأمريكية تعلن أن أهدافها هي مساعدة السوريين المحتاجين و"حرمان النظام من الموارد التي يحتاجها لمواصلة العنف ضد المدنيين". ومع ذلك، هناك أدلّة أولية وافرة على عدم تحقيق أيٍّ من هذين الهدفين في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة.

نظراً لأن روسيا، الحليف القوي للحكومة السورية، تهدِّد بانتظام بقطع مساعدات الأمم المتحدة عن المناطق غير الخاضعة لسيطرة الحكومة على أمل تركيز المزيد من المساعدة من خلال دمشق، يجب أن تكون الحكومات المانحة ووكالات الأمم المتحدة التي تساعد

سورية على استعداد لمواجهة موسكو بشأن هذا التحريف، وإلّا فستقوم الحكومات الغربية بضخِّ مئات الملايين من الدولارات الإضافية في خزائن النظام، مما يقوّض سياساتها المعلنة ويدعم النظام دون أي تغيير سلوكي مُصاحِب يستفيد منه الشعب السوري. كما سيؤدي القيام بذلك إلى ترسيخ الفوارق في سورية وسيُؤجِّج الصراعَ لسنوات إن لم يكن لعقود قادمة.

جسور للدراسات
JUSOOR for STUDIES

مول اوف اسطنبول ـ مكاتب بلازا
طابق/2ـ مكتب 3#ـ باشاك شهير
اسطنبول - تركيا

+ 90 555 056 06 66

/jusoorstudies
/jusoorstudies
/jusoorstudies

info@jusoor.co
www.jusoor.co