العقوبات الاقتصادية الأمريكية على النظام السوري : الأهداف والتداعيات

US Economic Sanctions on the Syrian Regime: Objectives and Implications

هشام دراجي

جامعة البليدة 2- علي لونيسي (الجزائر) ، h.derradji@univ-blida2.dz

تاريخ الاستلام: 2024/10/13 تاريخ القبول: 2024/12/14 تاريخ النشر: 2024/12/19

ملخص:

تهدف هذه الورقة البحثية إلى رصد وتحليل تأثير العقوبات الاقتصادية الأمريكية في سوريا على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية لملايين السوريين العالقين في بلادهم جراء حالة الحصار التي فرضها قانون قيصر لحماية المدنيين في سوريا، حيث ساهم القانون في تهور الوضع الاجتماعي في الوقت الذي يهدف واضعوه إلى حماية المدنيين من النظام السياسي بعد الثورة الشعبية التي اجتاحت البلاد في أعقاب ما سمي آنذاك بالربيع العربي.

كلمات مفتاحية:العقوبات الاقتصادية، الولايات المتحدة الأمريكية، قانون قيصر، النظام السوري.

Abstract:

This study aims to monitor and analyze the impact of US economic sanctions on Syria on the social and economic conditions of millions of Syrians trapped in their country due to the state of siege imposed by the Caesar Syria Civilian Protection Act. The law contributed to the deterioration of the social situation when its authors aimed to protect civilians from the political regime after the popular revolution that swept the country in the wake of what was then called the Arab Spring.

Keywords: Economic sanctions, USA, Caesar Act, Syrian regime.

المؤلف المرسل: هشام دراجي ، **الإيميل**: h.derradji@univ-blida2.dz

1. مقدمة:

تنهي الأزمة السورية نصف عقدها الثاني على وقع استمرار الانهيار الكارثي للاقتصاد المحلي، فقد أحدثت الثلاثة عشر سنة المتتالية من النزاع تحولات جوهرية في بنية الاقتصاد السوري الذي تحول مع مرور الزمن واشتداد قوة الأزمة إلى أحد أكبر اقتصاديات الحرب في العالم، غير أن السنوات القليلة الأخيرة أثرت بشكل أكبر على هذا الاقتصاد المنهار بعد قوة الرجة التي خلفتها تداعيات جائحة كورونا، وحزمة العقوبات الاقتصادية التي أقرتها الإدارة الأمريكية على النظام السوري، أو ما عرف اصطلاحا بقانون قيصر.

لقد دخل قانون قيصر لحماية المدنيين في سوريا حيز التنفيذ رسميا في 17 يونيو 2020، ليحمل في ثناياه حزمة جديدة من العقوبات الأمريكية على النظام السوري تطال بشكل مباشر العديد من الشخصيات والشركات السورية والأجنبية التي تزود النظام السوري بالبضائع أو الخدمات أو المعدات العسكرية، أو تلك التي تحاول العمل على إعادة إعمار البلاد. وقد اختارت الإدارة الامريكية تسمية قيصر نسبة إلى المصور العسكري السوري المنشق الذي قام بعرض أكثر من 55 ألف صورة من داخل سجون النظام.

يحاول هذا القانون ظاهريا حماية المدنيين من آثار النزاع في سوريا، غير أنه يساهم نظريا في تجويعهم جراء انعكاساته الاقتصادية السلبية، خاصة بعد لجوء النظام إلى الاستعانة بالسماسرة والوسطاء التجاريين لعقد مختلف صفقات التوريد، وهو ما يعني عمليا ارتفاع الأسعار، واستمرار انخفاض قيمة الليرة السورية، وزيادة معدلات الفقر. فالإشكالية هنا أن القانون يرسم نوع من الخوف على المستوى الدولي من التعامل مع أي جهة سورية حتى ولو لم تكن حكومية؛ فالأثر غير المباشر في هذه الحالة أخطر من الأثر المباشر في حد ذاته، هذا كما أن هناك مخاطر أخرى تطرق لها القانون في قضايا الإعمار والهندسة، وهو ما يعني استهداف أي محاولات مستقبلية لإعادة إعمار ما دمرته الحرب. هذا في حين دفع القانون كذلك شركات التأمين أو النقل الأجنبية والعاملة في سوريا إلى التعامل مع الحكومة عبر الوسطاء والسماسرة بطريقة غير مباشرة، وهو ما انعكس بشكل سلبي على السكان من خلال زيادة معدلات الفقر. (Nasr, 2020)

وأمام هذه الجدلية، سنحاول التأسيس لهذه الورقة البحثية انطلاقا من طرح الإشكالية الآتية: **كيف يمكن للعقوبات الاقتصادية الأمريكية المتمثلة في قانون قيصر لحماية المدنيين في سوريا أن تحقق أهدافها السياسية المعلنة في ظل مختلف التداعيات الاقتصادية والاجتماعية السلبية التي تخلفها على الشعب السوري بالدرجة الأولى؟** وهو ما يعني التساؤل حول الجدوى من القانون الذي جاء لحماية المدنيين، بينما انعكست تداعياته بشكل سلبي للغاية على الوضع الاقتصادي والاجتماعي للشعب السوري.

المنهجية:

تعتمد هذه الورقة البحثية نظريا بشكل رئيس على مدخل الاقتصاد السياسي الجديد، حيث يشير المدخل إلى: " ذلك التحليل الذي يدرس الروابط الممكنة بين السياسة والاقتصاد بالاعتماد على نظريات الاقتصاد والقانون والعلوم السياسية والاجتماعية " (Development, 2008, p. 04)

ويعتبر الاقتصاد السياسي الجديد بمثابة التوجه النظري الذي طوره الاقتصاديون بالمقام الأول، ويشمل وجهات نظر الاختيار الاجتماعي، وقد أثبت نجاعته باعتباره بنية حقيقية لشرح السياسة غير المنطقية اقتصاديا للاقتصاديين الكلاسيكيين الجدد، وعلماء السياسة على حد سواء... وهو بذلك يقدم نظرية عملية للرد على سؤال روبرت بيتس Robert Bates الصعب: " لماذا يجب على الرجال العقلانيين تبني سياسات عامة لها عواقب وخيمة على المجتمعات التي يحكمونها؟ " (Grindle, 1989, pp. 07,08) ، ويسعى الاقتصاد السياسي الجديد إلى فهم السوق غير الاقتصادي للنشاط السياسي، باستخدام اللغة والأدوات التحليلية للاقتصاديين، فهو بذلك يبحث في هذا السياق داخل الدولة بهدف تفسير اتخاذ القرارات من جانب النخب السياسية والبيروقراطية (Grindle, 1989, pp. 11-17)

يشكل الاقتصاد السياسي الجديد مدخلا نظريا مهما لتفسير العلاقة بين العقوبات الاقتصادية ذات الطابع السياسي كما هو الحال مع قانون قيصر، وبين التداعيات الاقتصادية والاجتماعية لتلك العقوبات، فهذه النخب السياسية الحاكمة في الولايات المتحدة الأمريكية أو سوريا على حد سواء، لا تفكر في مصير ملايين السوريين الذين دفعتهم هذه العقوبات الاقتصادية نحو الفقر المدقع. ببساطة، يوفر

مدخل الاقتصاد السياسي الجديد الأدوات المنهجية لتفسير النشاط غير الاقتصادي للسياسيين تحت غطاء الاقتصاد.

2. تاريخ العقوبات الاقتصادية الأمريكية على النظام السوري:

في ديسمبر 2024 تدخل سوريا عامها الـ 45 في قوائم الولايات المتحدة الأمريكية للدول الراعية للإرهاب، حيث لجئت واشنطن بعد فشها في جذب الرئيس حافظ الأسد بعيدًا عن الجماعات الفلسطينية نحو السلام العربي الإسرائيلي بعد حرب 1973 إلى ادراج نظام الأسد كداعم للإرهاب في 1979، وهو ما أدى إلى فرض قيود واسعة على تصدير أو إعادة تصدير بعض السلع المضبوطة و"ثنائية الاستخدام" إلى سوريا، جنبًا إلى جنب مع تدابير أخرى. لكن التجارة العامة كانت مسموحة إلى حد كبير بين الولايات المتحدة وسوريا. (Andrew J. Tabler, 2024)

بعد عام 2011 وما أعقبها من تداعيات للأزمة السورية، فرضت الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة والاتحاد الأوروبي وغيرهم عقوبات متنوعة على الحكومة السورية والمسؤولين الحكوميين والكيانات ذات الصلة، ردًا على ما تم اعتباره جرائم حرب ضد الانسانية. الهدف المعلن من هذه العقوبات هو منع الحكومة من استخدام العنف ضد شعبها، والضغط من أجل الإصلاحات السياسية الضرورية. هذا الوثيقة تركز بشكل خاص على أنظمة العقوبات الأمريكية والأوروبية، التي حددتها وكالات الإغاثة على أنها الأكثر صلة بالعمليات الإنسانية. (human rights watch, 2023)

وفي هذا السياق، يفتح قانون قيصر لحماية المدنيين في سوريا نقاشا واسعا حول الأهداف منه، ومدى قدرته على تحقيقها من جهة، وتداعياته السلبية على المدنيين من جهة أخرى، لذلك قد يكون من المفيد قراءة القانون، ومحاولة اكتشاف أهم التداعيات السلبية التي جلبها على الشعب السوري، بالإضافة إلى استشراف أهم السيناريوهات المحتملة بشأن مستقبل العقوبات التي يحملها.

يهدف قانون قيصر حسب الرواية الرسمية الأمريكية إلى حرمان الرئيس السوري بشار الأسد من أي فرصة لتحويل النصر العسكري الذي حققه على الأرض إلى مكسب سياسي يكرس من خلاله فرص بقائه في السلطة إلى أجل غير مسمى. وتستهدف العقوبات التي ينص عليها القانون، الكيانات التي تعمل لصالح الأسد في أربع قطاعات هي: النفط والغاز الطبيعي، وصناعة الطائرات، والبناء، والهندسة ويشمل

ذلك الدعم المباشر وغير المباشر للنظام، مثل دعم الميليشيات المدعومة من إيران وروسيا العاملة في سوريا. وتشمل العقوبات جميع الجهات الدولية والإقليمية التي تتعاون مع الأسد مما يحرمه من فرصة تجاوز هذه العقوبات عبر الالتفاف عليها. كما ستطال أي نشاط اقتصادي بشكل تلقائي، وكذلك أي تعامل مع إيران وأي من الأطراف والجهات الإقليمية والدولية في حال فكرت في الاستثمار أو العمل في سوريا. (Al Shami, 2020)

وهو ما يعني أن قانون قيصر عكس العقوبات السابقة، يضع تحت سلطته جهات فاعلة من مؤسسات ودول أخرى تشارك في مثل هذه الأنشطة، بما في ذلك شبكات الأعمال عبر الحدود التي تعتبر ضرورية لبقاء النظام. ونسجل في هذا السياق أن الأكثر عرضة لخطر القانون هم حزب الله في لبنان على وجه الخصوص، وحلفاء نظام الأسد في روسيا والصين وإيران. (Heydemann, 2020)

3. قراءة في العقوبات الاقتصادية الأمريكية على النظام السوري:

دخلت العقوبات الاقتصادية الأمريكية من بوابة قانون قيصر حيز التنفيذ في يوم الأربعاء17 يونيو 2020. وقد شهد نفس اليوم، اتخاذ وزارة الخارجية، ووزارة الخزانة إجراءات منسقة، مما أدى إلى تعيين 39 فردًا وكيانًا تحت الطائلة المباشرة للعقوبات. من بين هذه الأهداف الـ 39، حددت وزارة الخارجية 15 هدفًا بموجب الأمر التنفيذي رقم 13894، وتشمل هذه الأهداف إعادة تسمية بشار الأسد، والميليشيا الإيرانية لواء فاطميون، وكذلك تسمية زوجة بشار الأسد أسماء الأسد، والفرقة الرابعة من الجيش العربي السوري. في حين حددت وزارة الخزانة 24 هدفًا آخر بموجب الأمر التنفيذي رقم 13573 تستهدف مؤسسات لكونها وكالات أو أدوات مملوكة أو خاضعة لسيطرة الحكومة السورية، وبموجب الأمر التنفيذي رقم 13582 للمؤسسات الأجنبية التي تقدم المساعدة المادية أو الدعم للحكومة في سوريا. (Caroline E. Brown, 2020, p. 02)

حاول المشرع الأمريكي التركيز في هذا القانون على العقوبات الاقتصادية التي تمس بالدرجة الأولى التدابير المتعلقة ببنك سوريا المركزي، حيث تم ضبط جميع المسائل المرتبطة بإصدار التقارير من ناحية المدة الزمنية التي يستغرقها صدور التقرير، وشكله كما هو مبين في الفقرة الثالثة من المادة الأولى، وتحديد لجان الكونغرس المناسبة للإشراف، والتي تم حصرها في : لجنة الشؤون الخارجية، ولجنة الخدمات المالية، ولجنة مخصصات مجلس النواب، بالإضافة إلى لجنة العلاقات الخارجية، ولجنة الخدمات المصرفية والإسكان

والشؤون الحضرية، ولجنة المخصصات التابعة لمجلس الشيوخ. (Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019, p. 3)

هذا بالإضافة أيضا إلى التركيز على العقوبات المتعلقة بالأشخاص الأجانب الذين ينخرطون في معاملات محددة، حيث يتم فرض العقوبات بصفة عامة على أي شخص أجنبي إذا قرر الرئيس أنه انخرط عن علم في أحد الأنشطة الموصوفة الآتية: (Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019, pp. 4,5)

- توفير الدعم المالي أو المادي أو التقني، أو الانخراط في صفقة كبيرة مع الحكومة السورية أو أي شخص أجنبي آخر سواء مقاول عسكري، أو مرتزق، أو قوة شبه عسكرية تعمل عن عمد بصفة عسكرية داخل سوريا لصالح الحكومة السورية أو باسمها، أو حكومة الإتحاد الروسي، أو حكومة إيران، أو أي شخص أجنبي خاضع للعقوبات خاضع للعقوبات فيما يتعلق بسوريا.
- بيع أو تقديم سلع أو خدمات أو تكنولوجيا أو معلومات أو دعم مهم أو أي دعم آخر يسهل بشكل كبير صيانة أو توسيع الإنتاج المحلي للحكومة السورية للغاز الطبيعي أو البترول أو المنتجات البترولية.
- بيع أو تقديم عن عمد قطع غيار للطائرات أو قطع غيار تستخدم لأغراض عسكرية في سوريا لصالح أو نيابة عن الحكومة السورية لأي شخص أجنبي يعمل في منطقة تخضع للسيطرة المباشرة أو غير المباشرة من قبل الحكومة السورية أو القوات الأجنبية المرتبطة بالحكومة السورية.
- توفير عن علم أي سلع أو خدمات هامة مرتبطة بتشغيل الطائرات التي تستخدم لأغراض عسكرية في سوريا.
- تقديم عن علم بشكل مباشر أو غير مباشر خدمات بناء أو هندسة مهمة إلى الحكومة السورية.

وتشمل جملة العقوبات التي تسلط على كل من يثبت تورطه في أحد هذه الأنشطة الموصوفة حجب الملكية، حيث يمارس الرئيس جميع الصلاحيات الممنوحة بموجب قانون الطوارئ الاقتصادية الدولية

لحجب الملكية في الولايات المتحدة الأمريكية، بالإضافة إلى منعه من الدخول للتراب الأمريكي، بصفته غير مقبول للحصول على التأشيرة أو غير مؤهل للحصول عليها، أو غير لقبوله أو إعادته للولايات المتحدة، مع الغاء جميع التأشيرات السارية، مع تحديد بعض الاستثناءات المرتبطة باتفاقية مقر الأمم المتحدة. (Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019, p. 6)

في حين تم استثناء الشخصيات أو المؤسسات التي تعمل في مجال المساعدات الإنسانية من أي متابعات أو ملاحقات أو عقوبات في حال نشاطهم في سوريا. ويهدف هذا " الاستبعاد الإنساني "، الذي يعكس استثناءات إنسانية مماثلة في كل من العقوبات الأمريكية والأوروبية على سوريا، إلى ضمان تدفق المساعدات الإنسانية والطبية اللازمة إلى سوريا والتخفيف من العواقب الاقتصادية غير المقصودة للعقوبات على الشعب السوري. (SJAC, 2020, p. 16)

وقد أصدر وزير الخارجية الأمريكي مايكل بومبيو بيانا صحفيا تحدث فيه عن التزام بلاده تجاه المساعدات الإنسانية معبرا عن عدم استهداف قانون قيصر لها حين قال: " لا تزال الولايات المتحدة ملتزمة بالعمل مع الأمم المتحدة والشركاء الدوليين لتقديم المساعدة المنقذة للحياة للشعب السوري الذي لا يزال يعاني على أيدي نظام الأسد. نحن أكبر مانح إنساني منفرد للشعب السوري، ومنذ بداية الصراع، قدمنا أكثر من 10.6 مليار دولار من المساعدات الإنسانية وأكثر من 1.6 مليار دولار من المساعدات غير الإنسانية ومساعدات الاستقرار في جميع أنحاء سوريا، حتى في المناطق الخاضعة لسيطرة الأسد. قانون قيصر والعقوبات الأمريكية الأخرى على سوريا لا تستهدف المساعدات الإنسانية للشعب السوري أو تعيق أنشطتنا لتحقيق الاستقرار في شمال شرق سوريا. سنواصل مساعدتنا الإنسانية من خلال مختلف شركائنا الدوليين والسوريين، حتى في المناطق الخاضعة لسيطرة النظام ". (Pompeo, 2020)

هذا في حين تسمح المادة 302 من القانون أيضا بإجراء بعض التنازلات والإعفاءات خاصة تلك التي ترتبط بالأنشطة والمعاملات التي تخضع لمتطلبات الإبلاغ بموجب قانون الأمن القومي لعام 1947، أو أي معاملة ضرورية للامتثال لالتزامات الولايات المتحدة بموجب اتفاقية المقر للأمم المتحدة أو اتفاقية العلاقات القنصلية أو أي اتفاقية دولية أخرى تكون الولايات المتحدة طرفا فيها. (Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019)

4. تداعيات العقوبات الاقتصادية الأمريكية على النظام السوري

يرى الكثير من المراقبين أن قانون قيصر لحماية المدنيين في سوريا قد ساهم بشكل سلبي على الحياة الاجتماعية والاقتصادية في البلاد، وأنه دفع فئات واسعة من السوريين لا سيما من الطبقات الوسطى

والفقيرة نحو الفقر المدقع، فقد ساهم القانون بشكل مباشر في أزمة العملة في سوريا بعد تزايد المخاوف من انعكاساته الاقتصادية.

في الحقيقة، لقد اعتمد الاقتصاد السوري طيلة سنوات الأزمة الماضية على القطاع المصرفي اللبناني، حيث مثل هذا الاخير بوابة الاقتصاد السوري على العالم الخارجي، فلبنان هو المكان الذي أودع فيه رجال الأعمال والأفراد السوريون مدخراتهم واشتروا منه دولاراتهم، بينما أصدرت مصارفه خطابات الاعتماد وتسهيلات الدفع الأخرى التي يحتاجها التجار السوريون لاستيراد البضائع إلى أسواقهم المحلية، لكن بمجرد أن بدأت البنوك اللبنانية في تقييد بيع الدولار في آب 2019 – حتى منع المودعين من سحب مدخراتهم بتلك العملة – فقفز سعر العملة الأمريكية في سوق الصرف الأجنبي اللبناني تليها العملة السورية. مع انهيار الليرة اللبنانية، تراجعت الليرة السورية أيضا. ففي نهاية تموز 2019، بلغت تكلفة الدولار 606 ليرة سورية في السوق السوداء. ووصل إلى 635 ليرة سورية في نهاية آب وارتفع باطراد ليصل إلى 1،040 ليرة سورية في نهاية كانون الثاني 2020. (Yazigi, 2020, p. 02)

ويروي أبو حسن من حمص والذي يعمل في وزارة البترول عن معاناته بعد انخفاض سعر الليرة قائلا: راتبي حوالي 60 ألف ليرة سورية (27 دولاراً). هذا يكفي الآن لأربع وجبات فقط لعائلتي المكونة من سبعة أفراد. أجبرني الخوف من تجويع أطفالي على بيع قطعة أرض كنت أمتلكها وأفلحها وأعتني بها لمدة عشر سنوات. أنا أعتبر نفسي محظوظًا لأنني امتلكت شيئًا أبيعه، وفي الوقت نفسه هناك أشخاص لا يستطيعون حتى شراء فتات الخبز وليس لديهم أي شيء للبيع. وحتى قطعة الأرض هذه أعطتني ما يكفي من المال لمدة ثلاثة أشهر فقط، وبعد ذلك ليس لدي أي فكرة عن كيفية إداري لإطعام أطفالي. (Qussai Jukhadar, 2020)

ومع استمرار تهاوي سعر الليرة السورية في السوق، ستزداد الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية لملايين السوريين العالقين في بلدهم بالتدهور، هذا بالإضافة أيضا إلى تعاظم – كما سبق الإشارة – دور السماسرة والوسطاء بعد تخوف الجهات الرسمية الدولية من التعامل مع النظام السوري، حيث يعمل هؤلاء السماسرة والوسطاء على تعظيم الفائدة التي يضطر المواطن السوري على تحملها.

هذا كما يستهدف قانون قيصر صراحة " الإنتاج المحلي لسوريا من الغاز الطبيعي أو البترول أو المنتجات البترولية "، " وأي شخص أو كيان " يقدم عن قصد، بشكل مباشر أو غير مباشر، إنشاءات

مهمة أو الخدمات الهندسية للحكومة السورية ". من الناحية العملية، تستهدف هذه القيود الجديدة مجمل الاقتصاد السوري وجهود إعادة الإعمار. (Charles A. Sills, 2020, p. 790) لذلك، فإن قانون قيصر هو رادع إضافي لأي مصلحة في الاقتصاد السوري من قبل الشركات والمؤسسات الأجنبية، وبالتالي فهو يقضي على الاحتمالات المحدودة المتبقية لإعادة إعمار البلاد على نطاق واسع. (Yazigi, 2020, p. 08)

وتجدر الإشارة هنا إلى ضرورة التفريق بين العقوبات ذات القاعدة العريضة وتلك التي تستهدف أفرادا أو كيانات، لذلك يجب دراسة وتوضيح دور العقوبات (العريضة مقابل الاستهدافية) والعمل على انهاء العقوبات العريضة التي تحمل عواقب سلبية على المدنيين، وجهود إعادة الإعمار. (Omar Dahi, 2020, p. 27)

وبين كل هذا وذاك، لم يتأثر النظام السوري كثيرا، وهو غير مهتم في الحقيقة بالوضع الاجتماعي والاقتصادي للسوريين. لذلك، فمن غير المرجح أن يؤدي به تفاقم البؤس الاقتصادي إلى تغيير حساباته، وتجدر الإشارة هنا أيضا إلى أنه بالرغم من ثقل العقوبات على كاهل قيادة النظام وأعوانه، إلا أنها بالمقابل تفتح لهم فرصًا مغرية لجني الأرباح على حساب الفقراء في البلاد، وهي الفرصة التي تفند فرضية إمكانية تأثير العقوبات على تماسك وولاء الهياكل الأساسية للنظام. لذلك فبدلاً من المساهمة في معاناة ملايين السوريين من خلال هذه العقوبات، يجب على الولايات المتحدة أن تجد وسائل أخرى لممارسة الضغط على الركائز المحددة التي تدعم النظام لإجبار سوريا على بدء عملية انتقال سياسي حقيقية، وإلا فإن استمرار هذه العقوبات سيكون مجرد شكل من أشكال العقاب الجماعي الذي يجب على صانعي السياسة الأمريكيين إعادة النظر فيه قبل حدوث الكارثة الإنسانية. (Qussai Jukhadar, 2020)

5. ردود الفعل الدولية حول العقوبات الاقتصادية الأمريكية على النظام السوري:

في الوقت الذي رحبت فيه الدول الأوروبية بحزمة العقوبات التي حملها قانون قيصر، أبدت روسيا والصين وإيران رفضها التام لهذه العقوبات معتبرة إياها عقوبات أحادية وقسرية تهدف إلى تعقيد الأوضاع في سوريا بعد قرب النظام من حسم معركته ضد الجماعات الإرهابية المتطرفة، وهو الرفض الذي ترجمته العديد من البيانات الرسمية والخطوات العملية التي أقدمت عليها هذه الأطراف الحليفة للنظام السوري.

لقد انفقت موسكو وبيكين على مدار التسع سنوات الماضية مليارات الدولارات في دعم النظام السوري، وكانتا تأملان من وراء هذا الدعم في الاستفادة من مشاريع اعادة البناء بعد الحرب، لكن قانون قيصر حطم جميع هذه الحسابات لا سيما على المدى القريب، لذلك فإن روسيا والصين تطالبان الولايات المتحدة بتخفيف العقوبات حتى يتمكنا من الاستمرار على النحو المتوخى، وقد خاطب كل منهما في تصريحات منفردة الولايات المتحدة بضرورة رفع إجراءاتها " الأحادية " و" القسرية " المفروضة على سوريا. وقد صرح تشيانغ جون، الممثل الدائم للصين لدى الأمم المتحدة قائلا: إن المعايير المزدوجة التي تتبناها الولايات المتحدة بشأن القضايا الإنسانية قد تم الكشف عنها عندما فرضت " قانون قيصر". (Vohra, 2020). ليضيف جون: " في الوقت الذي تكافح فيه دول معرضة للخطر مثل سوريا جائحة فيروس كورونا، فإن فرض المزيد من العقوبات هو ببساطة غير إنساني وقد يتسبب في كوارث إضافية ". (Global China Daily, 2020)

وقد أكدت وزارة الخارجية الروسية في بيان لها بتاريخ 17 جوان 2020 أن موسكو تعارض بشدة هذه العقوبات، مشيرة إلى أن " قانون قيصر الذي يهدف إلى حماية المدنيين يعمل على الحاق مزيد من الضرر فقط بالسوريين العاديين". (The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2020) . وعلى هذا الأساس، اتخذت روسيا خطوات عملية نحو تأمين عقود إعادة الإعمار مع الحكومة السورية، في تحدي صريح للولايات المتحدة الأمريكية، فقد وافق البرلمان السوري على مجموعة من الصفقات مع شركتين روسيتين لاستخراج النفط من ثلاثة حقول نفطية كبرى. وقد صرح إيغور ماتفيف، الرئيس السابق لقسم التجارة والاقتصاد في السفارة الروسية بدمشق أن روسيا تدرس مشروع إعادة تطوير ميناء طرطوس بقيمة 500 مليون دولار، وبناء مصنع أسمدة بقيمة 200 مليون دولار في حمص. (Ramani, 2020)

أما ردود الفعل الإيرانية، فقد تمثلت في تنديد المتحدث باسم الخارجية الإيرانية، سيد عباس موسوي بفرض عقوبات أمريكية جديدة بموجب ما يسمى بقانون قيصر، باعتباره انتهاكًا للقانون الدولي والمبادئ الإنسانية، وأشار موسوي إلى أنه: " بينما تسيطر جائحة فيروس كورونا على العالم، فإن فرض مثل هذه العقوبات غير الإنسانية لن يؤدي إلا إلى زيادة معاناة الشعب السوري وآلامه ". كما أعلن أيضا أن بلاده لن تعطي أي مصداقية لمثل هذه العقوبات القاسية والأحادية التي يتم تمريرها وفرضها على أساس

التنمر، وتعتبرها إرهابًا اقتصاديًا ضد عامة الشعب في سوريا واستمرارًا للعقوبات، ليختم حديثه بعزم بلاده مواصلة التعاون الاقتصادي مع الدولة والحكومة السورية مثل الماضي، والعمل على تعزيز العلاقات الاقتصادية مع سوريا على الرغم من العقوبات". (Ministry of Foreign Affairs, 2020)

تحاول إيران حماية النظام العلوي في سوريا لأسباب ترتبط أساسا بالبعد الطائفي لنظام الحكم السوري الموالي لها، فهي تعمل منذ سنوات طويلة على بسط نفوذها في منطقة الشرق الأوسط لاسيما في العراق ولبنان وسوريا، لذلك قد يبدو من المنطقي جدا رفض إيران لهذه العقوبات رغم ما يمكن أن يلحق بها من أضرار خاصة وأنها تعيش هي الأخرى تحت رحمة العديد من العقوبات السابقة المتعلقة بمشروعها النووي.

لم يختلف الحال كثيرا بالنسبة لردود الفعل في لبنان، حيث صرح الأمين العام السابق لحزب الله السيد حسن نصر الله أن هذا القانون هو آخر الأسلحة الأمريكية على سوريا، وهو يؤكد بشكل صريح وقطعي على انتصار النظام السوري في حربة العسكرية والأمنية والسياسية، وحتى المعنوية أيضا، مؤكدا كذلك على أن حلفاء سوريا الذين وقفوا معها في حربها العسكرية طيلة السنوات الماضية لن يتخلوا عنها في مواجهة الحرب الاقتصادية، وان كانت ظروفهم صعبة. (Hassan Nasrallah Speech, 2020)

6. مستقبل العقوبات الاقتصادية الأمريكية على النظام السوري :

تخضع سيناريوهات مستقبل عقوبات قانون قيصر لحماية المدنيين في سوريا إلى العديد من المؤشرات الدالة، والتي يأتي في مقدمتها الوضع الإنساني، وعدم جدوى العقوبات أو عدم قدرتها على تحقيق أهدافها في المدى البعيد والمتوسط، لذلك سنحاول وضع تصورين مختلفين أو لنقل متناقضين:

- **سيناريو استمرار العقوبات:**

تتوقع العديد من التقارير أن تصبح السياسة الأمريكية حول سوريا " أكثر فعالية مع المجتمع الدولي " بعد وصول جون بايدن للرئاسة في الولايات المتحدة، حيث يشير تقرير نشر في جريدة الشرق الأوسط، أن أحد مستشاري حملة بايدن قد أبلغ بعض أفراد الجالية السورية في أمريكيا، أن إدارته في حال تشكلها ستوضح للرئيس الروسي فلاديمير بوتين أنه لا يمكن أن يكون هناك دعم أميركي أو أوروبي لإعادة

إعمار سوريا في ظل غياب إصلاح سياسي حقيقي، وقال المستشار أنه لا بد لذلك الإصلاح أن يكون ذا مغزى وحركة موثوقة بشأن القضايا الإنسانية والمساءلة الرئيسية، مؤكداً على ضرورة الإفراج عن السجناء السياسيين، مع إبقاء العمل بالعقوبات الأميركية على النظام والكيانات التي تتعامل معه، بما في ذلك الروسية. (Al-Omari, 2020)

وقد صرح الممثل الخاص للولايات المتحدة بشأن سوريا، السفير جيمس جيفري أن بلاده عاقبت حوالي 75 فردًا بموجب قانون قيصر وبموجب قوانين أخرى وجدت أنها أكثر منطقية في ظروف معينة، ووفقًا لجيفري، فإن السياسة الأمريكية الحالية تجاه سوريا "ستستمر" بدعم من الحزبين، بغض النظر عن الفائز في الانتخابات الأمريكية، وأردف قائلا في نهاية التصريح: " هذه مجرد بداية لما سيكون من موجات أخرى من العقوبات. ومرة أخرى، نبدأ مع الأشخاص الأقرب للأسد لأننا نعتقد أنه من المهم للغاية التركيز على مساءلة أولئك الأشخاص الذين مولوه وعلى أولئك الأشخاص الذين مكنوا آلته العسكرية ". (Al-Awsat, 2020)

وبالتالي، فإن الهدف الأساسي للعقوبات من وجهة النظر الأمريكية، هو اسقاط نظام الأسد، فالتركيز على الأشخاص الأقرب لمحيطه دليل على محاولة تفكيك التماسك النخبوي على مستوى النظام، وهو ما يشكل نقطة قوته التي استطاع بفضلها الاستمرار في الحكم طيلة سنوات النزاع السابقة، فجميع الأنظمة السياسية التي عصف بها الربيع العربي لم تستطع الصمود لأكثر من أربعة أشهر على أقصى تقدير في وجه موجات الاحتجاج، بينما استطاع نظام الأسد مواجهة المعارضة، والشارع، والعقوبات الدولية بفضل التماسك النخبوي في هرم السلطة، وبين أفراد الطائفة العلوية، ولأن الولايات المتحدة الأمريكية تدرك سر هذه القوة جيدا فهي تحاول الاستمرار في العقوبات، وتخصيص جزء مهم منها للأشخاص الأقرب للرئيس، في محاولة لتفكيك ذلك التماسك، ما ينبئ بعد ذلك بانهيار النظام.

تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن المشرع الأمريكي قد حدد في المادة 305 من القانون مدة خمسة سنوات لانتهاء سريانه. (Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019) وهو ما يعني أن القانون غير مفتوح، وبالتالي قد لا تكون هناك أي أسباب تدعو لإعادة النظر في العقوبات التي يحملها طالما لم يبدي النظام السوري أي نية حقيقية لإحداث التحولات المطلوبة، لذلك فإن سيناريو الاستمرار يبدو أقرب السيناريوهات المحتملة خاصة في الوقت الراهن.

- **سيناريو رفع العقوبات:**

يخضع سيناريو رفع العقوبات لمؤشر تحقيق أسباب الرفع المنصوص عليها في المادة 301 من القانون، حيث تشير المادة الموسومة بـ " تعليق العقوبات " إلى إمكانية تعليق الرئيس كليا أو جزئيا فرض العقوبات لفترات لا تتجاوز 180 يوما، إذا رأى أن المعايير التالية قد استوفيت: (Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019)

- توقف الحكومة السورية أو الحكومة الروسية عن استعمال المجال الجوي السوري لاستهداف السكان المدنيين.
- فك العزلة عن المناطق المحاصرة من طرف النظام السوري أو روسيا أو إيران أو أي شخص أجنبي آخر يمنع وصول المساعدات الإنسانية، وحرية التنقل، والرعاية الطبية.
- إطلاق صراح جميع المساجين السياسيين، مع السماح لمنظمات حقوق الانسان الدولية اجراء التحقيقات المناسبة.
- التوقف عن الاستهداف المتعمد من طرف النظام السوري أو روسيا أو إيران أو أي شخص أجنبي آخر للمرافق الطبية والمدارس والمناطق السكنية، وأماكن التجمع المدني.
- اتخاذ النظام السوري خطوات جادة في الوفاء بالتزاماته المبرمة في اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين واستخدام الأسلحة الكيماوية، والاقدام على توقيع اتفاقية حظر تطوير وإنتاج وتخزين الأسلحة البيولوجية والسامة وتدمير تلك الأسلحة.
- سماح النظام السوري بالعودة الآمنة والطوعية والكريمة للسوريين الذين شردهم النزاع.
- اتخاذ النظام السوري لخطوات جادة لإقامة مساءلة ذات معنى لمرتكبي جرائم الحرب في سوريا والعدالة لضحايا هذه الجرائم.

تتوقف مسألة إعادة العقوبات بعد رفعها في الحالات التي يقرر فيها الرئيس أن المعايير الموصوفة للرفع لم تعد مستوفاة. (Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019) ما يعني اخلال النظام السوري أو أحد شركائه الروس أو الإيرانيين أو أي شخص أجنبي آخر يثبت عمله مع النظام بأحد الالتزامات السابقة، والتي تم تعليق أو رفع العقوبات بناءً عليها.

الخاتمة:

ركزت هذه الورقة البحثية على محاولة إيجاد علاقة بين الأسباب المعلنة لتبني الولايات المتحدة لقانون قيصر والتي تتمثل بالأساس في حماية المدنيين السوريين، وبين تداعيات العقوبات التي يحملها القانون على المدنيين أنفسهم، خاصة على المستويين الاجتماعي والاقتصادي، فالقانون يساهم بشكل سلبي في: أولا، تجويع المدنيين السوريين، ويدفعهم أكثر نحو الفقر المدقع، خاصة بعد ما سببه في انهيار الليرة السورية، وارتفاع الأسعار، وعدم قدرة الكثير من العمال من الطبقات المتوسطة التي تحولت عمليا إلى طبقات فقيرة، فبالتالي حدث هناك تحول طبقي كبير اختفت بموجبه الطبقة المتوسطة، وأصبح المجتمع مقسما بين طبقة غنية تتمتع بجميع الامتيازات والصلاحيات، وهي طبقة صغيرة موالية للنظام، وطبقة أخرى واسعة جدا تتضمن بقية المدنيين السوريين من عمال وتجار وحرفيين ...الخ. وثانيا، فالقانون أيضا يساهم في تقويض جهود إعادة الإعمار التي تحاول روسيا تبنيها والاستفادة من مشاريعها والترويج لها بين الشركات العالمية، فالجميع اليوم أصبح يحمل الكثير من المخاوف المرتبطة بتسليط الولايات المتحدة الأمريكية للعقوبات عليهم، لذلك ارتفعت أسهم السماسرة الذين يلعبون دور الوساطة بين النظام السوري ومختلف الشركات والمؤسسات الأجنبية.

تصل هذه الورقة البحثية في نهاية المطاف إلى جملة من النتائج الموضوعية التي تشكل قراءة أولية لتداعيات قانون قيصر لحماية المدنيين على الشعب السوري، ويمكننا إيجاز هذه النتائج في النقاط الآتية:

- ساهم قانون قيصر لحماية المدنيين في سوريا في تشكيل واقع اقتصادي جديد في سوريا ومحيطها الجيوسياسي، خاصة بعد انسحاب الكثير من المتعاملين الاقتصاديين من المشهد خوفا من العقوبات الأمريكية، وهو ما فتح الباب واسعا أمام بروز السماسرة والوسطاء.
- أدى الواقع الاقتصادي الجديد إلى انخفاض سعر الليرة السورية أمام الدولار، وارتفاع أسعار المواد الاستهلاكية، وهو ما ساهم بشكل مباشر في زيادة معدلات الفقر في سوريا.
- ساهم غلق البنوك اللبنانية في وجه المدنيين السوريين كذلك في زيادة انخفاض سعر الليرة السورية، خاصة وأن هذه البنوك شكلت على مدار عقود طويلة لا سيما بعد الأزمة السورية، المنفذ الخارجي الوحيد لهؤلاء على العالم.

- يعمل قانون قيصر لحماية المدنيين السوريين بشكل سلبي وعكسي، ففي الوقت الذي يحاول حماية المدنيين من القصف الجوي، وبطش النظام، يعمل بالمقابل على المساهمة في تجويعهم، واجبارهم على العيش تحت رحمة المساعدات الإنسانية المتدفقة بالقطرات.
- يسلط قانون قيصر لحماية المدنيين في سوريا عقوبات شديدة على أركان النظام السوري، ويستهدف بدرجة أكثر المقربين من السلطة ومراكز صناعة القرار في محاولة لتفكيك التماسك النخبوي الذي ميز النظام طيلة سنوات الأزمة.
- جميع المؤشرات توحي باستمرار العقوبات السارية في قانون قيصر بعد وصول جون بايدن للرئاسة في الولايات المتحدة الأمريكية، لا سيما أن القانون سن بالأساس بمباركة الديمقراطيين والجمهوريين في الكونغرس، وبالتالي فمسألة رفع العقوبات مسألة تبدو بعيدة نوعا ما، خاصة في ظل عدم تجاوب نظام الأسد مع العقوبات.

صحيح، لم تتطرق الورقة البحثية كثيرا للتداعيات السياسية للعقوبات الاقتصادية بحكم التركيز على مدخل الاقتصاد السياسي الجديد الذي يفرض منهجيا دراسة التداعيات الاقتصادية للأحداث السياسية، وعلى أهمية الجانب التهديد الإنساني الذي يشكله القانون على ملايين السوريين العالقين في بلدهم، لكن هذا لا ينفي وجود العديد من التداعيات السياسية للقانون، خاصة على مستوى التماسك النخبوي داخل السلطة في سوريا – كما رأينا سابقا–وهو من التداعيات الأكثر خطورة على نظام بشار الأسد الذي استطاع مقاومة التغيير بفضل هذا المعطى بالغ الأهمية، فاستهداف المقربين من الأسد، سيشكل ضربة كبيرة للنظام على المستوى البعيد، خاصة بما يحمله من عزل لرموز النظام عن محيطهم الخارجي.

قائمة المراجع:

Al Shami, I. (2020, August 14). *The Syrian People and the Implications of Caesar's Law in the Siege of Assad*. Retrieved from FIKRA FORUM: https://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/syria-caesar-act-sanctions-assad

Al-Awsat, A. (2020, 11 05). Washington Seeks to Eliminate PKK Presence in Syria, Says US Official. *Asharq Al-Awsat*.

Al-Omari, M. (2020, 11 01). Close to Biden: There is no reconstruction in Syria without political reform. *Asharq Al-Awsat*.

Andrew J. Tabler, M. Z. (2024, 10 13). *The Washington institute for near east policy*. Retrieved from How the Caesar Act Restricts Normalisation with Syria: https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/how-caesar-act-restricts-normalisation-syria

Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019. (2019, JANUARY 3). USA: CONGRESS.

Caroline E. Brown, C. G. (2020). *U.S. Government Issues First Designations under the Caesar Act as Part of Larger Set of Designations Targeting the Syrian Government.* Washington: Crowell & Moring.

Charles A. Sills, K. A.-K. (2020). Sanctioning Arabia through the Caesar Act: Economic Violence & Imperial Anxieties in the "Middle East". *Journal of Social and Political Sciences*, 789-799.

Development, S. (2008). *The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations.* Washington: The World Bank.

Global China Daily. (2020, 06 19). *Damascus hits out at new sanctions by Washington*. Retrieved from https://www.chinadaily.com.cn/a/202006/19/WS5eec198ea3108348172541d3.html

Grindle, M. S. (1989). *The New Political Economy : Positive Economics and Negative Politics.* Washington : The World Bank.

Hassan Nasrallah Speech. (2020, 06 16). Retrieved from youtube: https://www.youtube.com/watch?v=i53LcRn1Es8

Heydemann, S. (2020, June 19). *The Caesar Act and a pathway out of conflict in Syria*. Retrieved from BROOKINGS: https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/06/19/the-caesar-act-and-a-pathway-out-of-conflict-in-syria/

human rights watch. (2023, 06 22). *Questions and Answers: How Sanctions Affect the Humanitarian Response in Syria*. Retrieved from human rights watch: https://www.hrw.org/news/2023/06/22/questions-and-answers-how-sanctions-affect-humanitarian-response-syria

Ministry of Foreign Affairs. (2020, 06 18). *Foreign Ministry Condemns US Sanctions on Syria*. Retrieved from http://irangov.ir/detail/341232

Nasr, r. (Director). (2020). *Rabie and 'Aref Interview on CNBC* [Motion Picture].

Omar Dahi, R. N. (2020). *Conflict Economies in Syria: Roots, Dynamics, and Pathways for Change.* Beirut: Syrian Center for Policy Research.

Pompeo, M. R. (2020, june 17). *Syria Caesar Act Designations*. Retrieved from U. S. DEPARTMENT of STATE: https://www.state.gov/syria-caesar-act-designations/

Qussai Jukhadar, E. T. (2020, September 02). *Caesar Act: The Syrian people are sapped while Assad grows stronger*. Retrieved from Atlantic Council: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/caesar-act-the-syrian-people-are-sapped-while-assad-grows-stronger/

Ramani, S. (2020, October 14). *How are Russia and China responding to the Caesar Act?* . Retrieved from Middle East Institute: https://www.mei.edu/publications/how-are-russia-and-china-responding-caesar-act

SJAC. (2020). *Sanctions, the Caesar Act, and COVID-19 in Syria : Policy Analysis and Recommendations.* Washington: Syria Justice and Accountability Centre (SJAC).

The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. (2020, 06 17). *Press release on anti-Syria Caesar Act*. Retrieved from https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4168002

Vohra, A. (2020, jul 22). *Block Aid: Russia and China's Response to the Caesar Act*. Retrieved from inside arabia: https://insidearabia.com/block-aid-russia-and-chinas-response-to-the-caesar-act/

Yazigi, J. (2020). *Syria's Growing Economic Woes: Lebanon's Crisis, the Caesar Act and Now the Coronavirus.* Arab Reform Initiative.